Umsögn um frumvarp til laga um stjórn veiða á Norðaustur-Atlantshafsmakríl

Þingskjal 1165 – 691. mál.

Umsagnaraðilar og þeirra aðkoma að veiðum á makríl

Þeir sem að þessari umsögn koma hafa verið í hópi þeirra aðila sem hafa stundað veiðar á makríl með línu- og handfærum undanfarin þrjú til sjö ár.

Samantekt yfir þróun veiða smábáta á makríl 2007-2015

Veiðar smábáta á makríl við Ísland fóru hægt af stað í samanburði við stærri skipin. Fyrstu tilraunir voru gerðar árið 2007 úti fyrir Suðausturlandi en við þær tilraunir fengust vísbendingar um að hægt væri að veiða makríl við strendur Íslands á handfæri. Árin 2009-2010 fjölgaði svo skipum sem reyndu fyrir sér við veiðarnar en því miður voru fáir sem tóku við sér. Með meiri reynslu og betrumbættum búnaði voru smábátar og smærri skip farin að ná ágætis afla, en leitin að hentugustu veiðisvæðunum og aðferðum stóð enn yfir.

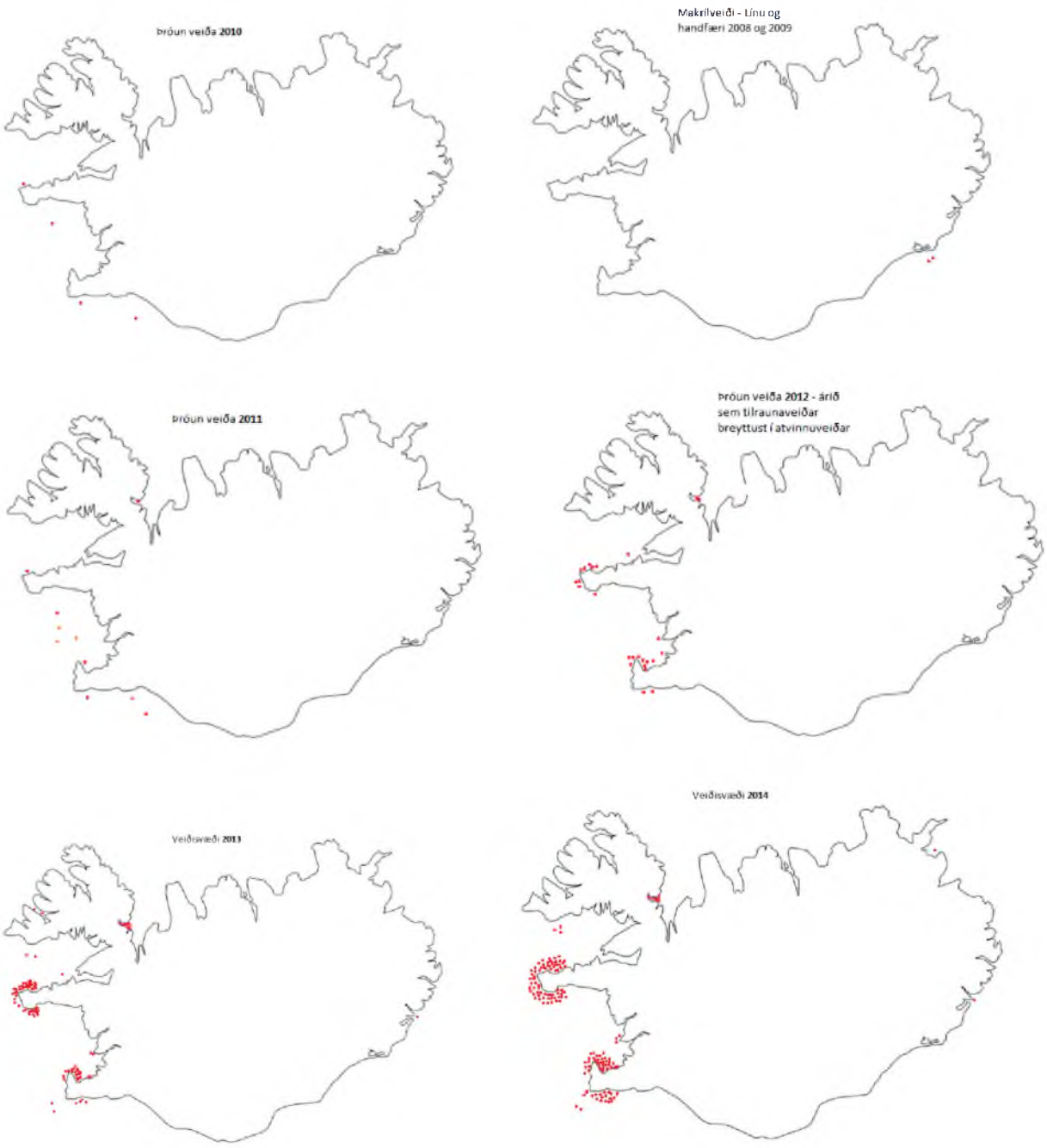
Árið 2011 var erfitt ár þar sem aðferðir voru enn á þróunarstigi, veðurfar var erfitt um sumarið og virtust stálskip ekki vera hentug til færaveiða við Ísland[1].

Árið 2012 fækkaði aðilum sem fóru til veiða og margt benti til þess að þessar veiðar næðu ekki verulegu flugi. Þegar leið á vertíðina gengu veiðar sífellt betur og náðu nokkrir smábátar verulegum árangri við veiðarnar. Í kjölfarið varð flestum ljóst að veiðarnar væru mögulegar og upp úr því hópuðust fleiri útgerðir á veiðar en bátum fjölgaði úr u.þ.b. 20 í nærri 130 á tveim árum.

Þróun veiðisvæða

Gagnlegt er að líta til þróunar veiða og veiðisvæða smábátaveiðanna. Óhætt er að segja að þróun veiðisvæða stöðvast að mestu eftir árið 2012, þar sem kappveiðar hafa verið stundaðar hafa bátarnir hópast á þau svæði sem eru þekkt og gefa veiði.

[1] Stálskip af þessari stærð hafa náð góðum árangri á þessum veiðum við strendur Noregs en aðstæður virðast vera ólíkar.



Sjá má á myndunum þróun smábátaveiða við landið 2008-2014. Rauðir punktar tákna veiðisvæði bátanna. Lítil dreifing er á flotanum við landið, flestir sækja á þekkt mið eftir árið 2012. Makríll finnst hinsvegar víðar en þróunin er líklega afleiðing veiðifyrirkomulagsins (kappveiði/"frjáls veiði" í einum heildarpotti)[2].

[2] Kortin eru unnin úr löndunarupplýsingum fiskistofu og úr munnlegum heimildum skipstjóra sem stundað hafa veiðarnar.

Lagaleg staða gagnvart öðrum útgerðarhópum

í kjölfar umsagnar umboðsmanns alþingis um stjórn fiskveiða og hlutdeildarsetningu á makríl var ákveðið að skoða stöðu handfærabáta sem hafa stundað veiðar á makríl. Við leituðum því til lögmannsstofunnar Landslaga um að fá álit á nokkrum spurningum er snúa að stöðu makrílveiða. Við vildum fá álit á því hvaða lög væru í gildi um stjórn veiða á makríl, hvort einhver réttur hefði stofnast til úthlutunar verði heildarafli takmarkaður og hvort það brjóti á stjórnarskrárvörðum réttindum útgerða skipa sem stundað hafa veiðar á línu og handfæri kæmi til þess að öll önnur skip myndu fá veiðireynslu sína metna til hlutdeildar á meðan skip sem stundað hafa veiðar með línu- og handfærum yrðu látin stunda ólympískar veiðar með heildarkvóta. Til fróðleiks sendum við álit Landslaga með umsögn þessari en ein helsta niðurstaða álitsins er eftirfarandi:

> „Við teljum vandséð að það myndi samrýmast þeim markmiðum, sem almennt hefur verið stefnt að með lögum um stjórn fiskveiða, að úthluta aflamarki úr heildarafla til ákveðinna flokka skipa á meðan aðrir flokkar þyrftu að stunda ólympískar veiðar. Því teljum við að óbreyttu vandséð að lagasetning sem gerði ráð fyrir slíku fyrirkomulagi myndi standast jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. „

Félagslegar aðgerðir

Umræða í þinginu varð um að ríkið myndi halda á hluta heimilda til félagslegra aðgerða. Gott er að horfa til þess að á sumrin stunda hundruðir báta strandveiðar umhverfis landið, fram til þessa hafa bátar þurft að velja á milli þess að fara á strandveiðar eða á markíl. Það væri mjög líklega framfaraskref ef ríkið myndi leggja hluta af sínum heimildum inn í strandveiðikerfið. Það myndi örva veiðar á óþekktum svæðum við landið sem síðan væri hægt að styðja við með byggðarheimildum líkt og er gert með bolfisk. Til félagslegra aðgerða hefur verið tekið hlutfallslega jafnt undan hlutdeild (veiðireynslu) allra skipa og útgerðaflokka. Mikilvægt er að jafnræðis verði gætt ef ríkið tekur sér heimildir til félagslegra aðgerða.

Lokaorð

Við styðjum frumvarpið í þeirri mynd sem það er lagt fram og teljum mikil tækifæri fylgja frumvarpinu m.a. til að hagræða og auka verðmætasköpun við veiðar og vinnslu á makríl.

Við leggjum á það áherslu að við stjórn makrílveiða þá verði veiðireynsla okkar sem stundað hafa færaveiðar á makríl metin líkt og reynsla annarra. Að jafnræðis verði einnig gætt við úthlutun á milli flokka m.a. m.t.t. hvata til þeirra sem fyrstir fara til veiða eða vinna makríl til manneldis. Í frumvarpinu er horft til 5% reglu úr lögum nr. 151/1996, við fögnum þeirri nálgun og teljum hana senda hvetjandi skilaboð til framtíðar fyrir alla útgerðarflokka. Að lokum viljum við hvetja til að jafnræðis verði gætt við stjórn veiða á makríl og annarra fiskistofna í lögsögu Íslands.

Reykjavík 27. Apríl 2015

Virðingafyllst

Fyrir hönd eftirtalinna aðila

Bryndís Hólmarsdóttir

kt. 200568-5599

framkvæmdastjóri Erps ehf

Hópur smærri útgerða sem stundað hafa veiðar á makríl með línu- og handfærum:

Sjávariðjan Rifi hf., Búhamar ehf., Royal Iceland hf., Erpur ehf., Arctic ehf., Útgerðarfélagið Álfar ehf., Birgisás ehf. og Ísöld útgerð ehf.

Fylgigögn:

Lögfræðiálit frá Landslögum - Minnisblað: um nánar tilgreind atriði varðandi stjórn makrílveiða.

Minnisblað

um nánar tilgreind atriði varðandi stjórn makrílveiða.

Til: Sjávariðjunnar Rifi hf., Búhamars ehf., Royal Iceland hf., Erps ehf., Arctic ehf., Útgerðarfélagsins álfa ehf., Birgisáss ehf. og Ísaldar útgerðar ehf.

Frá: Landslögum/Jóhannes Bjarni Björnsson hrl./Jón Gunnar Ásbjörnsson hdl.

Dags. janúar 2015

I. Inngangur

Til skrifstofu okkar hafa leitað Sjávariðjan Rifi hf., Búhamar ehf., Royal Iceland hf., Erpur ehf., Arctic ehf., Útgerðarfélagið álfa ehf., Birgisás ehf. og Ísöld útgerð ehf. (hér eftir nefndir „álitsbeiðendur") og beðið okkur um að veita álit á nánar tilgreindum atriðum varðandi fyrirhugaðrar kvótasetningar á makríl. Hafa álitsbeiðendur m.a. óskað eftir því að við leitumst við að svara eftirfarandi spurningum/álitaefnum:

A. Hvaða lög fjalli um stjórn veiða á makríl og á hvaða lagagrundvelli stjórnvöld hafi stýrt makrílveiðum árin 2007-2014.

B. Hvort réttur til úthlutunar aflahlutdeildar hafi stofnast hjá álitsbeiðendum, verði heildarafli úr stofni makríls takmarkaður samkvæmt þeim lögum sem gilda um stjórn makrílveiða.

C. Hvort það brjóti á stjórnarskrárvörðum réttindum útgerða skipa sem stundað hafa veiðar á línu og handfæri komi til þess að öll önnur skip fái veiðireynslu sína metna til hlutdeildar – og þar með varin gegn frekari fjölgun skipa og skerðingar í samræmi við fyrri reynslu.

II. Lagaumhverfi

Álitsbeiðendur hafa í fyrsta lagi spurt okkur hvaða lög fjalli um stjórn veiða á makríl og á hvaða lagagrundvelli stjórnvöld hafi stýrt makrílveiðum árin 2007-2014.

Lög um stjórn makrílveiða

Um fiskveiðar íslenskra skipa gilda mismundandi lagabálkar eftir því hvort veitt sé innan eða utan efnahagslögsögu Íslands. Um veiðar innan efnahagslögsögu gilda að meginstefnu lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, en einnig í ákveðnum tilvikum lög nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi. Um veiðar utan efnahagslögsögu gilda á hinn bóginn lög nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.

Um hlutdeildarsetningu fiskistofna, sem veiðast bæði innan og utan íslenskrar lögsögu, deilistofnum, fer eftir 5. gr. laga nr. 151/1996 en um veiðarnar gilda annars lög um stjórn fiskveiða eftir því sem við getur átt, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996.

Í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 segir þannig m.a. að sé ákvörðun tekin um að takmarka heildarafla úr deilistofni sem samfelld veiðireynsla er á skuli

aflahlutdeild einstakra skipa ákveðin á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil þeirra á undangengnum sex veiðitímabilum. Í 6. mgr. 5. gr. segir að sé ekki fyrir hendi samfelld veiðireynsla úr viðkomandi stofni skuli ráðherra ákveða aflahlutdeild einstakra skipa á grundvelli viðmiða sem nánar eru tilgreind í ákvæðinu.

Makríll er deilistofn sem veiðist bæði innan og utan fiskveiðilögsögu Íslands. Samkvæmt framangreindu gilda um þær veiðar lög um stjórn fiskveiða eftir því sem við getur átt, þó með þeirri undantekningu að um takmörkun og úthlutun aflahlutdeilda fer eftir 5. gr. laga nr. 151/1996. Er það á vissan hátt í samræmi við álit umboðsmanns Alþingis 30. júní 2014 í málum nr. 7021/2012 og 7400/2013.

Reglugerðir um stjórn makrílveiða

Í áðurnefndu áliti umboðsmanns er með ítarlegum hætti fjallað um þær reglugerðir sem settar voru til að stýra makrílveiðum frá árinu 2007.

Fram til ársins 2008 voru makrílveiðar innan fiskveiðilögsögu Íslands frjálsar fyrir fiskiskip með leyfi til veiða í atvinnuskyni.

Með reglugerð 863/2008 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa utan lögsögu árið 2008 var íslenskum fiskiskipum bannað að stunda veiðar utan lögsögu án sérstaks leyfis Fiskistofu. Skyldi íslenskum skipum heimilt að veiða á alþjóðlegu hafsvæði samtals 20.000 lestir af makríl. Þegar þeim afla yrði náð skyldu leyfi til makrílveiða falla úr gildi. Var reglugerð þessi sett samkvæmt ákvæðum laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.

Árið 2009 gaf ráðherra út reglugerð nr. 283/2009 sem tók bæði til veiða innan og utan íslenskrar lögsögu og setti takmarkanir á leyfilegan heildarafla í makríl. Í reglugerðinni sagði að færi heildarafli íslenskra skipa í makríl á árinu 2009 yfir 112.000 lestir, þar af ekki meira en 20.000 lestir á alþjóðlegu hafsvæði, myndi ráðherra ákveða hvort veiðar á makríl skyldu bannaðar eða takmarkaðar með einhverjum hætti. Í reglugerðinni sagði að hún væri sett samkvæmt lögum nr. 116/2006, 79/1997 og 151/1996 og á það sama við um allar reglugerðir sem síðar komu.

Árið 2010 gaf ráðherra út reglugerð nr. 285/2010 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa það ár. Af reglugerðinni má ráða að hún hafi líkt og reglugerðin á undan tekið til bæði veiða innan og utan íslenskrar lögsögu. Í reglugerðinni sagði að færi leyfilegur heildarafli íslenskra skipa í makríl yfir 130.000 lestir eða 20.000 lestir á alþjóðlegu hafsvæði skyldi ráðherra ákveða hvort veiðar á makríl skyldu bannaðar. Skyldi leyfilegum heildarafla ráðstafað með þrenns konar hætti. Í fyrsta lagi skyldi 112.000 lestum ráðstafað til skipa sem veitt hefðu makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008, 2009 og skyldi skiptast hlutfallslega milli þeirra miðað við aflareynslu á því tímabili. Af þessu ákvæði, sbr. einnig 2. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar, er ljóst að önnur skip en þau sem stunduðu veiðar á a.m.k. einhverju af framangreindu veiðitímabilum myndu ekki fá leyfi til að veiða á framangreind veiðarfæri. Í öðru lagi skyldi 3.000 lestum ráðstafað til skipa sem stunduðu veiðar á línu og handfæri, netaveiðar og til veiða í gildru. Í þriðja lagi skyldu 15.000 lestum ráðstafað til skipa sem ekki féllu undir framangreinda tvo flokka, enda hefði útgerð skips sótt um leyfi til makrílveiða til Fiskistofu eigi síðar en 30. apríl 2010. Skyldi síðastgreindum aflaheimildum skipt milli þriggja nánar tilgreindra stærðar flokka skipa. Af 2. mgr. 1. gr.

reglugerðarinnar er ljóst að það var ekki skilyrði til að skip fengi úthlutað úr tveimur síðustu flokkunum að það hefði stundað makrílveiðar á árunum áður.

Í lok árs 2010 setti ráðherra reglugerð nr. 987/2010 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2011. Má líkt og áður álykta af reglugerðinni að hún taki til veiða bæði innan og utan lögsögu. Í reglugerðinni sagði að færi heildarafli íslenskra skipa í makríl á árinu 2011 yfir 155.000 lestir, eða í 20.000 lestir á alþjóðlegu hafsvæði, skyldi ráðherra ákveða hvort veiðar á makríl skyldu bannaðar eða takmarkaðar með einhverjum hætti. Í mars 2011 var sett ný reglugerð nr. 233/2011 um stjórn makrílveiða árið 2011 með ákveðnum breytum á reglugerðinni frá lokum ársins áður. Fólst meginbreytingin í flokkaskiptingu leyfilegs heildarafla með áþekkum hætti og árið 2010, þó þannig að nú skyldi heildaraflanum ráðstafað með ferns konar hætti. Í fyrsta lagi skyldi 2.000 lestum ráðstafað til skipa sem stunduðu makrílveiðar með línu eða handfærum. Í öðru lagi skyldi 6.000 lestum ráðstafað til skipa sem ekki frysta afla um borð, enda hafi útgerðir þeirra sýnt fram á að aflinn yrði unninn í landi. Skyldi þessum heildarafla skipt milli tveggja flokka stærðar skipa eftir nánar tilgreindum hætti. Í þriðja lagi skyldi 34.825 lestum ráðstafað til vinnsluskipa í hlutfalli við heildarafkastavísitölu skipa. Í fjórða lagi skyldi 112.000 lestum ráðstafað til skipa sem veitt hefðu makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009 og skyldi aflaheimildum skipt hlutfallslega á milli þeirra miðað við aflareynslu á því tímabili.

Með reglugerð nr. 329/2012 var skiptingu heildarafla makríls ráðstafað með sams konar hætti og árið 2011 en heildaraflaviðmiðið var ákveðið 145.227 lestir. Var 845 lestum úthlutað til skipa sem stunduðu veiðar með línu eða handfærum, 8.066 lestum til ísfiskstogara, 31.259 lestum til vinnsluskipa og 105.057 lestum til þeirra skipa sem veitt höfðu makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009 með sömu hlutfallslegu skiptingu miðað við aflareynslu og áður.

Lagagrundvöllur reglugerða um stjórn makrílveiða

Erfitt er að átta sig nákvæmlega á því á hvaða lagagrundvelli framangreindar reglugerðir byggðu. Í svari ráðuneytisins til umboðsmanns Alþingis 22. maí 2013 virðist því haldið fram að reglugerðirnar hafi verið settar á grundvelli heimildar í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996. Samkvæmt því ákvæði er ráðherra heimilt leyfisbinda veiðar íslenskra skipa á úthafinu sérstökum leyfum, sé það nauðsynlegt vegna alþjóðlegra samningsskuldbindinga Íslands, til að fullnægja almennum skyldum ríkisins til verndunar lifandi auðlindum hafsins eða til að vernda hagsmuni Íslands að því er varðar deilistofna.

Í áliti umboðsmanns Alþingis segir að ef ákvörðun er tekin af hálfu ráðherra að takmarka leyfilega heildarafla íslenskra skipa úr tilteknum nytjastofni hafi löggjafinn sett viðmið um hvernig takmörkunum ráðherra skuli hagað. Þá hafi lög að geyma ákveðnar reglur um hvernig skipta eigi leyfilegum heildarafla. Sé sú skipting ekki á valdi ráðherra og vísar umboðsmaður í því sambandi til dóms Hæstaréttar í svokölluðu Vatneyrarmáli nr. 12/2000. Í því máli taldi Hæstiréttur mega ráða af orðalagi 1. mgr. 3. gr. þágildandi laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða að ákvörðun um heildarafla skyldi miðast við hámarksafrakstur nytjastofna eftir því sem frekast lægi fyrir um ástand þeirra hverju sinni. Fæli framangreint ákvæði samkvæmt þessu í sér nægilega viðmiðun um hvernig takmörkunum ráðherra á leyfilegum heildarafla á hverju fiskveiðiári skyldi

hagað. Þá hefðu lög um stjórn fiskveiða að geyma ákveðnar reglur um hvernig skipta ætti leyfðum heildarafla og væri skiptingin ekki á valdi ráðherra.

Ekki verður séð að sú lagaheimild 4. gr. laga nr. 151/1996, sem ráðherra byggði framangreindar reglugerðir á, hafi neina viðmiðun á borð við 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1990 sem fjallað var um í Vatneyrarmálinu. Raunar fjallar 4. gr. laga nr. 151/1996 ekki um takmarkanir á heildarafla heldur um heimild ráðherra til að binda veiðar íslenskra skipa á úthafinu leyfum. Þannig tekur ákvæðið auk þess aðeins til veiða utan lögsögu Íslands, en ekki til þess tilviks þegar stofn veiðist bæði innan og utan lögsögu. Ekki er að finna aðra tiltæka lagaheimild í lögum nr. 151/1996.

Þá er til þess að líta að samkvæmt 2. mgr. og 6. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 skal úthluta aflaheimildum ef tekin er ákvörðun um takmörkun á heildarafla. Við fáum ekki betur séð en að fyrst með reglugerð nr. 283/2009 hafi verið tekin ákvörðun um takmörkun á heildarafla. Ákvæði reglugerðarinnar er að vísu orðað þannig að fari heildarafli íslenskra skipa í makríl á árinu 2009 yfir 112.000 lestir, þar af ekki meira en 20.000 lestir á alþjóðlegu hafsvæði, muni ráðherra ákveða hvort veiðar á makríl skyldu bannaðar eða takmarkaðar með einhverjum hætti. Telja verður að í þessu ákvæði felist ákvörðun á heildarafla, enda væri að öðrum kosti auðveldlega hægt að fara á svig við ákvæði laga nr. 151/1996.

Þær reglugerðir sem settar voru í kjölfari voru sama marki brenndar. Verður raunar að telja að reglugerðir nr. 285/2010, 233/2011 og 329/2012 hafi falið í sér enn skýrari takmarkanir á heildarafla og raunar skiptingu hans, sbr. síðargreint. Við teljum því að ekki hafi verið lagaheimild fyrir þeim reglugerðum sem settar voru um stjórn makrílveiða frá og með reglugerð nr. 283/2009 og að þær hafi í raun verið í andstöðu við lög nr. 151/1996.

Lagagrundvöllur skiptingar heildarafla í reglugerðum um stjórn makrílveiða

Þá er til þess að líta að í áðurnefndum dómi í Vatneyrarmálinu virðist það hafa verið forsenda þess, að það stæðist stjórnarskrá að fela ráðherra vald til að takmarka heildarafla, að lög um stjórn fiskveiða hefðu að geyma ákveðnar reglur um hvernig skipta ætti leyfðum heildarafla og skiptingin væri því ekki á valdi ráðherra. Stafaði þetta af því að í 8. gr. þágildandi laga nr. 38/1990, sbr. 9. gr. núgildandi laga nr. 116/2006, var mælt fyrir um skyldu til að úthluta aflaheimildum í samræmi við ákvæði greinarinnar ef ráðherra myndi takmarka heildarafla samkvæmt 3. gr. laganna.

Miðað við áðurnefndar forsendur í Vatnseyrardóminum má það ekki vera á valdi ráðherra að skipta leyfilegum heildarafla. Ákveði hann að takmarka heildarafla í ákveðnum deilistofni verður ráðherra þannig að byggja á 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 ef samfelld veiðireynsla liggur fyrir, en að öðrum kosti á 6. mgr. sömu greinar.

Líkt og áður hefur verið rakið gaf ráðherra út þrjár reglugerðir, nr. 285/2010, 233/2011 og 329/2012 þar sem leyfilegum heildarafla ráðstafað milli ákveðinna tegunda skipa í hvert skipti. Í öllum tilvikum var langstærstum hluta heildaraflans ráðstafað til skipa sem veitt höfðu makríl í flottroll og nót á árunum 2007, 2008 og 2009 og skyldi skiptast hlutfallslega milli þeirra miðað við aflareynslu á því tímabili. Með þessu var komið í veg fyrir að önnur skip í sama flokki, sem ekki höfðu veiðireynslu á áðurnefndu tímabili, hefðu tækifæri á að fá úthlutað aflaheimildum. Sömu aðgangshindranir voru á hinn bóginn ekki

settar um flokk þeirra skipta sem álitsbeiðendur gera út. Í ljósi áðurnefndrar umfjöllunar teljum við að skiptingin sé ekki í samræmi við þær heimildir sem ráðherra eru fengnar í lögum nr. 151/1996.

III. Réttur til úthlutunar

Í öðru lagi vorum við beðnir um að svara hvort réttur til úthlutunar aflahlutdeildar hafi stofnast hjá álitsbeiðendum, verði heildarafli úr stofni makríls takmarkaður samkvæmt þeim lögum sem gilda um stjórn makrílveiða.

Að framan var komist að þeirri niðurstöðu að um takmörkun og úthlutun aflahlutdeilda í deilistofni á borð við makríl fari eftir 2. mgr. og 6. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 um veiðar utan lögsögu Íslands. Í 2. mgr. segir að sé ákvörðun tekin um að takmarka heildarafla úr deilistofni sem samfelld veiðireynsla er á skuli aflahlutdeild einstakra skipa ákveðin á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil þeirra á undangengnum sex veiðitímabilum. Veiðireynsla telst samfelld hafi ársafli íslenskra skipa úr viðkomandi stofni a.m.k. þrisvar sinnum á undangengnum sex árum svarað til a.m.k. þriðjungs þess heildarafla sem er til ráðstöfunar af hálfu íslenskra stjórnvalda. Í 6. mgr. segir að sé ekki fyrir hendi samfelld veiðireynsla úr viðkomandi stofni skuli ráðherra ákveða aflahlutdeild einstakra skipa. Skuli hann við þá ákvörðun m.a. taka mið af fyrri veiðum skips. Einnig geti hann tekið mið af stærð skips, gerð þess eða búnaði og öðrum atriðum er máli skipta.

Líkt og fram kom að framan í kafla II virðist að í reglugerð nr. 283/2009 hafi í raun falist takmörkun ráðherra á heildarafla í makrílstofninum. Ef svo yrði talið hefði átt að úthluta aflahlutdeild til einstakra skipa, annað hvort á grundvelli 2. mgr. eða 6. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 eftir því hvort samfelld veiðireynsla lægi fyrir. Þótt það sé ákveðnum vafa háð hvort að í reglugerð nr. 283/2009 hafi falist takmörkun á heildarafla verður að telja að í reglugerð nr. 285/2010 hafi falist takmörkun á heildarafla, enda í reglugerðinni mælt fyrir um brottfall aflaheimilda eftir að viðmiðunarmarki sé náð, aflaheimildum skipt milli flokka skipa og sérstaklega tekið fram að framsal aflaheimilda væri óheimilt. Því hefði átt að úthluta aflahlutdeild fyrir fiskveiðiárið 2010.

Óháð því hvort ráðherra hafi borið að hlutdeildarsetja makrílstofninn árið 2009, 2010 eða 2011 (í samræmi við álit umboðsmanns Alþingis) er ljóst að það var ekki gert. Í þeim tilvikum sem ráðuneytið kann að hafa vanrækt að hlutdeildarsetja fiskistofn í fortíðinni hefur ráðuneytið haldið því fram að það geti ekki miðað við aðra veiðireynslu en lög um stjórn fiskveiða áskilja. Helst það í hendur við það að ráðherra getur ekki tekið ákvarðanir eða sett reglugerðir sem eru í andstöðu við gilandi lög. Yrði þannig tekin ákvörðun í dag um að hlutdeildarsetja makrílstofninn að gildandi lögum yrði ráðherra væntanlega með vísan til 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 að miða við veiðireynslu einstakra skipa miðað við þrjú bestu veiðitímabil þeirra á undangengnum sex veiðitímabilum, enda verður að gera ráð fyrir að samfelld veiðireynsla liggi fyrir, sbr. áðurnefnt álit umboðsmanns Alþingis. Þeir aðilar sem teldu sig hafa orðið fyrir tjóni sökum þess að makrílstofninn var ekki hlutdeildarsettur á réttum tíma þyrftu væntanlega að reyna að sækja rétt sinn til ríkisins í formi skaðabóta.

IV. Takmörk sérlaga um makrílveiðar vegna ákvæða stjórnarskrár

Í þriðja og síðasta lagi hafa álitsbeiðendur spurt hvort það brjóti á stjórnarskrárvörðum réttindum útgerða skipa sem stundað hafa veiðar á línu og handfæri komi til þess að öll önnur skip fái veiðireynslu sína metna til hlutdeildar – og þar með varin gegn frekari fjölgun skipa og skerðingar í samræmi við fyrri reynslu.

Að gildandi lögum yrði að öllu jöfnu að hlutdeildarsetja allan stofninn þannig öll skip myndu fá veiðireynslu sína metna til hlutdeildar. Í framangreindri spurningu felst því væntanlega sú forsenda að sett verði sérlög um makrílveiðar þar sem gert er ráð fyrir því fyrirkomulagi að aðeins sumir – ákveðnar tegundir skipa – myndu fá veiðireynslu sína metna til hlutdeildar en aðrir – útgerðir skipa sem stundað hafa veiðar á línu og handfæri – þyrftu að stunda veiðar við annað fyrirkomulag. Í þessu sambandi er vert að geta þess að ráðherra hefur gefið það út að vegna þeirra sérstöku aðstæðna sem uppi eru um stjórn makrílveiða hefur verið til athugunar í ráðuneyti hans að lagt verði fram sérstakt lagafrumvarp um hlutdeildarsetningu makrílstofnsins, sem þó mundi byggja á meginreglum laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.[1]

Í 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án mismununar. Réttur manna til að stunda þá atvinnu, sem þeir kjósa, er meðal þeirra mannréttinda, sem njóta verndar stjórnarskrárinnar. Við takmarkanir á frelsi manna til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni verður því að gæta jafnræðis samkvæmt 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Af þessu leiðir að beri nauðsyn til að takmarka leyfilegan heildarafla með lögum verður að gæta þess að skerðing á hagsmunum einstaklinga, sem af þeim takmörkunum leiðir, sé reist á efnislegum mælikvarða, svo að jafnræðis sé gætt, sbr. títtnefnt Vatneyrarmál. Í því máli þóttu þau sjónarmið, að miða úthlutun aflaheimilda við veiðireynslu á ákveðnum tímabilum og deila takmörkuðum heildarafla milli skipa, sem þá stunduðu veiðar, ekki hafa verið ómálefnaleg eða leiða til mismununar í andstöðu við grunnreglu stjórnarskrárinnar um jafnræði.

Í *H 221/2004 (norsk-íslenski síldarstofninn)* var við úthlutun aflaheimilda í norsk-íslenska síldarstofninum fiskveiðiárið 2002 vikið frá áðurnefndri almennri reglu 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996, um að miða við þrjú bestu veiðitímabilin af síðustu sex, með bráðabirgðaákvæði 1. gr. laga nr. 50/2002. Samkvæmt því átti Fiskistofa að úthluta einstökum skipum aflahlutdeild í samræmi við veiðireynslu þeirra eða skipa, sem þau komu í staðinn fyrir, á árunum 1994 til og með 2001. Var byggt á því í málinu að þessi úthlutun bryti gegn jafnræði aðila og að það ákvæði laga nr. 50/2002, sem mælti fyrir um úthlutunina, stæðist ekki 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Um þetta atriði sagði Hæstiréttur: „Það er á valdi löggjafans að velja milli kosta um hvernig ákveða eigi veiðireynslu við úthlutun aflaheimilda þegar til þeirra er gripið við stjórn veiða úr einstökum fiskistofnum, þótt dómstólar leysi úr því hvort lög, sem reist eru á slíku vali, samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar. Meðal þeirra atriða, sem löggjafinn getur látið ráða vali sínu í þessum efnum, er tillit til hagsmuna af atvinnu og fjárfestingum, sem bundnir hafa verið sjávarútvegi, og til reynslu og þekkingar því samfara, [...]. Sú leið, sem löggjafinn kaus að fara með setningu

[1] Sjá svar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 2. desember 2014 við fyrirspurn frá Birni Val Gíslasyni um kvótasetningu á makríl.

laga nr. 50/2002, er samrýmanleg þessu, þótt honum hafi einnig verið aðrar leiðir færar. Þegar af þeirri ástæðu eru ekki efni til að líta svo á að reglur um úthlutun aflaheimilda í norsk-íslenska síldarstofninum hafi af þessum sökum falið í sér ómálefnalega mismunun og þannig verið andstæðar 65. gr. stjórnarskrárinnar."

Af þessum dómi teljum við ljóst að löggjafinn geti innan ákveðinna marka sett sérlög um úthlutun aflahlutdeilda í makrílstofninum verði hann kvótasettur. Þau sjónarmið sem miðað yrði við í úthlutunarreglum hugsanlegra sérlaga þyrftu að vera málefnaleg og taka mið af jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þegar metið er hvort jafnræðis hafi verið gætt við meðferð tveggja tilvika hefur í íslenskum rétti einkum verið litið til eftirfarandi atriða:

i) Hafa sambærileg tilvik verið meðhöndluð með mismunandi hætti eða hefur sambærilegri meðferð verið beitt við úrlausn ólíkra tilvika.

ii) Verður meðferð tilvikanna réttlætt með hlutlægum og málefnalegum ástæðum.

iii) Stefnir sú meðferð, sem valin hefur verið, að lögmætu markmiði og var þess gætt að ekki væri gengið lengra en þörf krefði til að ná markmiðinu.

iv) Var mismununin innan þess svigrúms sem ríki hafa til mats.

Varðandi lið i) og ber að geta þess að í *H 121/2009 (Elínardómur)* var ekki talið að ómálefnaleg sjónarmið hefðu ráðið því við hvaða aflareynslu skyldi miðað þegar ákveðin var aflahlutdeild smábáta í þorski samkvæmt reglu þágildandi laga og rökstuddi rétturinn það sérstaklega með vísan til þess að undir þá reglu hafi allir bátar verið settir sem voru innan sama veiðikerfis. Má velta fyrir sér hvort í þessum rökstuðningi felist að skip innan sama veiðikerfis teljist yfirleitt vera í sambærilegri stöðu, en niðurstaða dómsins réðist aðallega á því að þessi skip gátu valið um ólík veiðikerfi (sóknardags- og aflamarkskerfi) og töldust skip í öðru kerfinu ekki vera í sambærilegri stöðu og skip í hinu. Að okkar mati verður að telja að skip, sem veiða úr stofni er lýtur sömu ákvörðun ráðherra um takmörkun á heildarafla, séu í sambærilegri stöðu og er það í samræmi við rökstuðning Hæstaréttar í áðurnefndum Elínardómi.

Varðandi lið ii) getur það vissulega talist málefnalegt að mismuna skipum innan sama fiskveiðikerfis, t.d. eftir stærð og flokkum fiskiskipa þannig að stærri og afkastameiri skip fái hærra aflamark. Hér þyrfti á hinn bóginn að skoða hvort það væri málefnalegt að mismuna flokkum skipa þannig að ákveðnir flokkar fengu úthlutað aflamarki úr heildarafla á meðan aðrir flokkar þyrftu að stunda ólympískar veiðar úr hluta sama heildarafla. Að okkar mati þyrfti löggjafinn að rökstyðja þessa mismunun með sannfærandi hætti við setningu sérlaga ef svo vildi til. Erfitt er fyrir okkur að sjá fyrir þau rök sem löggjafinn kynni að byggja á, en í ljósi neðangreindrar umfjöllunar um lið iii) er erfitt að sjá hvaða málefnalegu rök gætu réttlætt slíka mismunun. Sérstaklega í ljósi þess að þau sjónarmið sem ólympískar veiðar byggja helst á virðast vera lögð til grundvallar í 8. gr. laga nr. 116/2006 þar sem mælt er fyrir um að halda skuli eftir ákveðnum hluta heildarafla til úthlutunar byggðakvóta, línuívilnunar, strandveiða og annarra tímabundinna ráðstafana. Virðist þannig hægt að ná helsta markmiði ólympískra veiða með öðrum og minna íþyngjandi hætti fyrir þennan tiltekna flokk skipa, sem einnig er meira í samræmi við jafnræðisreglu þannig að allir sæti skerðingu á aflahlutdeild sinni, í stað þess að einungis einn flokkur skipa þurfi að sæta slíkri skerðingu.

Varðandi lið iii) hefur í dómaframkvæmd Hæstaréttar verið talið málefnalegt að miða við veiðireynslu skipa að öðrum skilyrðum uppfylltum. Í áðurnefndum dómi um norsk-íslenska síldarstofninn var það einnig talið málefnalegt og í samræmi við jafnræðisreglu að miða við hagsmuni af atvinnu og fjárfestingum, sem bundnir hafa verið sjávarútvegi, og reynslu og þekkingu því samfara.

Það fyrirkomulag að stöðva veiðar þegar leyfilegum heildarafla er náð (svonefndar „ólympískar veiðar") hefur almennt verið talið óhagkvæmt og leiða til þess að of margir stundi fiskveiðar í atvinnuskyni ásamt því að verðmæti aflans verði að öllum líkindum töluvert minna en ella.[2] Varðandi veiðar á makríl hefur fyrirkomulagið verið talið leiða til þess að aðilar byrji veiðar áður en makrílinn er hvað verðmætastur.[3] Aðilar keppast síðan um að veiða sem mest áður en heildaraflinn klárast, venjulega í september, en þá þykir makríllinn bestur að gæðum. Makrílinn sem veiðist með þessu fyrirkomulagi þykir því verðminni en ef hann væri hlutdeildarsettur. Þá hefur auk þess verið bent á hversu óhagkvæmt það geti verið fyrir vinnsluaðila í landi með takmarkaða afkasta getu að þurfa að taka á móti miklum afla í einu.

Regla sem heimilar þessar veiðar tekur væntanlega ekki heldur sama tillit til fjárfestingar, reynslu og þekkingar ef hún leyfir öðrum aðilum með minni þekkingu og reynslu, og sem hafa ráðstafað minni fjármunum í veiðarnar, að koma inn og skerða hlut annarra þekkingar- og reynslumeiri. Raunar er talið að fyrirkomulagið geti leitt til þess að veiðar smábáta á makríl verði óarðbærar.[4] Kerfi sem stuðlar að því að veiðar verði óarðbærar getur varla samrýmst þeim markmiðum sem stefnt er að með lögum um stjórn fiskveiða.

Segja má að undir þessi sjónarmið sé tekið í svari sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 2. desember 2014 við fyrirspurn frá Birni Val Gíslasyni um kvótasetningu á makríl þar sem segir að með hlutdeildarsetningu makrílstofnsins, líkt og annarra stofna, náist fram hagræðing við veiðarnar, tækifæri til að stýra veiðum á besta tíma og sú verðmætaaukning og þjóðhagslegur ávinningur sem almennt sé viðurkenndur að náist fram með stýringu veiða með framseljanlegum aflaheimildum.

Að öllu framangreindu virtu teljum við vandséð að það myndi samrýmast þeim markmiðum, sem almennt hefur verið stefnt að með lögum um stjórn fiskveiða, að úthluta aflamarki úr heildarafla til ákveðinna flokka skipa á meðan aðrir flokkar þyrftu að stunda ólympískar veiðar úr hluta sama heildarafla. Að sama skapi teljum við vandséð þau rök sem réttlætt gætu slíka mismunun milli flokka skipa. Þar af leiðandi teljum við að óbreyttu vandséð að lagasetning sem gerði ráð fyrir slíkri mismunun myndi standast jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Um þetta er þó erfitt að fullyrða þar sem hvorki er vitað með fullri vissu hvaða markmið myndu liggja til grundvallar sérlögum um makrílveiðar né á hvaða sjónarmiðum löggjafinn myndi byggja áðurnefnda mismunun milli flokka skipa.

---

[2] Sjá t.d. Helga Áss Grétarsson: *Þjóðin og kvótinn: Um íslenska fiskveiðistjórnkerfið 1991-2010 og stjórnskipuleg álitaefni*, bls. 42. Ritröð Lagastofnunar Háskóla Íslands. Reykjavík 2011.

[3] Sjá grein Sigrúnar Ernu Geirsdóttur: *Deildar meiningar um makrílveiðar smábáta.* Sjávarafl, nóvember 2014, bls. 16-22.

[4] Sama heimild, einum bls. 19.

V. Samandregnar niðurstöður

A. Þar sem makrílstofninn er deilistofn fer um kvótasetningu hans eftir 5. gr. laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Ekki verður séð að ráðherra hafi haft lagaheimild samkvæmt þeim lögum til að stýra makrílveiðum með takmörkunum á leyfilegum heildarafla án þess að kvótasetja stofninn á grundvelli laga nr. 151/1996. Enn síður hafi hann haft lagaheimild til að skipa leyfilegum heildarafla milli flokka skipa með þeim hætti sem hann gerði með reglugerðum nr. 285/2010, 233/2011 og 329/2012. Í þessu sambandi er vert að geta þess að Hæstiréttur hefur talið það forsendu þess að lög um stjórn fiskveiða standist stjórnarskrá að þau feli ráðherra ekki óheft vald um skiptingu leyfilegs heildarafla.

B. Þótt það sé ákveðnum vafa háð teljum við líklegt að í reglugerð nr. 283/2009 hafi falist takmörkun á heildarafla þannig úthluta hafi átt aflaheimildum í makríl fyrir fiskveiðiárið 2009. Þá verður að telja að í reglugerð nr. 285/2010 hafi falist takmörkun á heildarafla þannig að úthluta hafi átt aflahlutdeild í makríl fyrir fiskveiðiárið 2010. Þar sem ráðherra hefur þegar takmarkað heildarafla í makrílstofninum er honum með vísan til 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 skylt að gildandi lögum að úthluta aflaheimildum fyrir hvert fiskveiðiár. Samkvæmt ákvæðinu ber honum við þá úthlutun að miða við veiðireynslu einstakra skipa miðað við þrjú bestu veiðitímabil þeirra á undangengnum sex veiðitímabilum. Þeir aðilar sem teldu sig hafa orðið fyrir tjóni sökum þess að makrílstofninn var ekki hlutdeildarsettur á réttum tíma þyrftu væntanlega að sækja rétt sinn til ríkisins í formi skaðabóta.

C. Við teljum vandséð að það myndi samrýmast þeim markmiðum, sem almennt hefur verið stefnt að með lögum um stjórn fiskveiða, að úthluta aflamarki úr heildarafla til ákveðinna flokka skipa á meðan aðrir flokkar þyrftu að stunda ólympískar veiðar. Því teljum við að óbreyttu vandséð að lagasetning sem gerði ráð fyrir slíku fyrirkomulagi myndi standast jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar.