



Nefndasvið Alþingis
Kirkjustræti
Reykjavík

Reykjavík 23. apríl 2019.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands (stjórn veiða á makríl), 776. mál.

Vinnslustöðin hf., Vestmannaeyjum, hefur falið undirrituðum að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við ofangreint lagafrumvarp:

1. Aðdragandi fyrirhugaðrar lagasetningar eru dómur Hæstaréttar í málum nr. 508 og 509/2017. Í þeim dómum var staðfest að veiðireynsla íslenskra skipa í makríl var orðin samfelld þegar árið 2011. Af því leiddi að við úthlutun aflaheimilda í makríl árið 2011 var skylt að ákvarða aflahlutdeild skipa á grundvelli veiðireynslu þeirra eftir nánar tilgreindri aðferðarfræði í lögum nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Að mati Hæstaréttar var úthlutun aflaheimilda í makríl á árunum 2011 til og með 2014 ekki í samræmi við fyrirmæli laga.

Grunnreglur

2. Með fyrirhugaðri lagasetningu er ætlunin að mæla fyrir um úthlutun aflaheimilda makrils. Ljóst er að um takmörkuð gæði er að ræða þegar nauðsynlegt er að ákveða heildarafla nytjastofns. Þessum gæðum er úthlutað í formi aflaheimilda. Í núgildandi fiskveiðistjórnunarkerfi ræður veiðireynsla skipa úthlutun heimilda til veiða á nytjastofnum sem lúta heildaraflamarki.
3. Í dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 12/2000 (Vatneyrarmálið) var staðfest að það löggjafarsjónarmið að miða úthlutun aflaheimilda við veiðireynslu og deila takmörkuðum heildarafla milli þeirra sem þá stunduðu veiðar, stæðist grunnreglu stjórnarskárinnar um jafnræði. Skipan, sem leiddi af lögum um stjórn fiskveiða, veitti mönnum ótímabundinn rétt til að veiða úr stofnum sem væru bundnir heildaraflatakörkunum. Þennan rétt hefðu þeir fengið með úthlutun aflaheimilda á grundvelli veiðireynslu eða fyrir framsal þeirra.



4. Í skýrslu starfshópsins sem undirbjó lagafrumvarpið sem hér er til umfjöllunar er fjallað um umræður á Alþingi við setningu laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Meðal þingmanna sem tóku til máls, og vitnað er til í skýrslunni, var Steingrímur J. Sigfússon. Í ræðu sinni rakti hann aðdragandann að setningu laganna til ársins 1983, þegar kvótinn var settur, og vakti athygli á því að á þeim tíma hefðu möguleikar manna til fiskveiða úr nytjastofnum verið takmarkaðir frá því sem áður hefði verið. Menn hefðu ekki fengið neitt ókeypis á silfurfati við kvótasetninguna heldur fengið, að hluta til, rétt til að halda áfram að gera það sem þeir höfðu verið að gera (bls. 18).
5. Af framangreindu er ljóst að veiðireynsla er grundvallarþáttur í núgildandi fiskveiðistjórnunarkerfi. Í skýrslu starfshópsins er bent á að það sé ekki náttúrulegt að aflahlutdeild sé alltaf ákveðin á grundvelli veiðireynslu. Úthlutun á grundvelli veiðireynslu var engu að síður gildandi réttur þegar skylt var að ákvarða aflahlutdeild skipa í makríl.
6. Á árinu 2011 var ráðherra skylt að úthluta aflaheimildum samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Úthlutunarreglur kváðu á um að veiðireynsla, á árunum 2005 til og með 2010, myndaði rétt til aflaheimilda og mönnum þannig tryggður réttur til að halda áfram að gera það sem þeir höfðu verið að gera. Þeir urðu að sæta takmörkun en áttu rétt á hlutdeild í heildarafla í samræmi við fyrri veiðar.
7. Þegar menn eru farnir að stunda tiltekna vinnu eða hafa fengið til þess leyfi stjórnvalda njóta atvinnuréttindi verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar. Sú heimild sem atvinnan er byggð á fer að hafa fjárhagslegt gildi fyrir rétthafann og á viðkomandi þá fjárhagslegt öryggi sitt undir þeirri heimild. Aflahlutdeildir njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi.
8. Það er vissulega 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.
9. Með því að víkja frá fyrirmælum laga og úthluta afheimildum á öðrum forsendum en veiðireynslu á árinu 2011 voru atvinnuréttindi skert með ólögsmætum hætti. Með frumvarpi þessu er lagt til að sú ólögsmæta skerðing fái lagastoð. Á árinu 2011 öðluðust menn réttindi sem tryggð voru í 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þegar eignarréttindi eru skert með lögum verður að koma fullt verð fyrir. Verði útgerðum úthlutað minni aflaheimildum, en þær hefðu átt rétt til árið 2011, er ríkinu skylt að bæta þeim þá eignaskerðingu.



10. Mikilvægt er að hafa í huga fyrirsjáanleika laga. Löggjafinn hefur skipað stjórn fiskveiða með þeim hætti að veiðireynsla veiti mönnum rétt til aflaheimilda. Óeðlilegt er að víkja fyrirvaralaust frá þeirri meginreglu. Með frumvarpi þessu er mælt fyrir um afturvirka skerðingu á rétti, sem útgerðir höfðu þegar áunnið sér lögum samkvæmt. Afturvirkni laga brýtur gegn grundvallarreglum stjórnskipunar og slík lög eru að vettugi virðandi, sbr. dómur Hæstaréttar í máli nr. 499/2002.
11. Í skýrslu starfshópsins er fjallað um valdheimildir löggjafans (bls. 25). Það verður að áréttast að sjónarmið, sem koma fram í tilvitnuðum dómum Hæstaréttar, heimila ekki löggjafanum að svipta menn réttindum bóttalaust í þeim tilgangi að veita þau öðrum.

Réttur verður ekki byggður á ólögmætum stjórnarathöfnum

12. Í skýrslu starfshópsins eru valkostir við lagasetningu tilgreindir í fjórum staflidum. Með hliðsjón af því sem fjallað hefur verið um hér að framan er ljóst að eingöngu fyrsta tillagan er í samræmi við grundvallarreglur stjórnskipunar. Samkvæmt þeirri tillögu skal miða við veiðireynslu árána 2005-2010 við úthlutun aflahlutdeilda.
13. Aðrir valkostir starfshópsins fela í sér að komið sé til móts við þá sem notið hafa úthlutunar veiðiheimilda með ólögmætum stjórnarathöfnum. Í skýrslunni er talið að með því taki löggjafinn nokkra ábyrgð á því fyrirkomulagi sem þrífist hefur um sjö ára skeið án þess að gripið hafi verið inn í (bls. 29). Gera verður alvarlega athugasemd við þessa nálgun. Með henni væri löggjafinn að velta ábyrgð á ólögmætu ástandi og aðgerðarleysi yfir á þá sem frá upphafi áttu lögmælt tilkall til viðkomandi aflaheimilda.
14. Tillögur í staflidum b til d eru ekki byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Úthlutun aflaheimilda verður ekki byggð á ólögmætum ákvörðun ráðherra. Tilvísun í því sambandi til fordæmisgildis dóms Hæstaréttar í máli nr. 221/2004 (Norsk-íslenski síldastofninn) er vægast sagt hæpin. Þrátt fyrir að þar hafi deilistofni verið úthlutað á grundvelli bráðabirgðaákvæðis verður að líta til þess að lög nr. 151/1996 höfðu ekki tekið gildi þegar veiðar hófust aftur á norsk-íslenska síldarstofninum. Löggjafinn hafði jafnframt brugðist við og sett reglur sem giltu árin 1998-2001, sbr. lög nr. 38/1998, um stjórn veiða úr norsk-íslenska síldarstofninum.



Skerðing á rétti Vinnslustöðvarinnar hf.

15. Vinnslustöðin hf. telur að sú leið sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu sé ekki í fullu samræmi við forsendur umræddra dóma Hæstaréttar og leiði hvorki til málefnalegrar né sanngjarnrar niðurstöðu. Félagið telur að óhjákvæmilegt sé að líta til þess annars vegar hver hlutdeild skipa félagsins hefði verið árið 2011 ef réttum reglum hefði þá verið fylgt og miða hlutdeildina í grunninn við þá niðurstöðu. Þegar sú hlutdeild er borin saman við þá aflahlutdeild sem skipum félagsins var úthlutað blasir við hvað það er sem leiðréttar þarf.
16. Aflaheimildir ársins 2011 bar að ákvarða út frá veiðireynslu árána 2005-2010. Vinnslustöðin hf. gerir sér grein fyrir að til greina geti komið að miða við veiðireynslu á lengra tímabili, þótt ekki verði séð að nauðsynlegt sé að miða við veiðireynslu á 11 ára tímabili eins og gert er ráð fyrir í frumvarpsdrögunum. Að mati félagsins væri nær að miða við tímabilið fram til ársins 2015 í ljósi þess að 30. júní árið 2014 komst umboðsmaður Alþingis að þeirri niðurstöðu að sú ákvörðun stjórnvalda að hlutdeildarsetja makrílstofninn frá árinu 2011 hafi ekki í samræmi við lög.
17. Vinnslustöðin telur að frá þeim tíma hafi bæði stjórnvöldum og útgerðum skipa sem veiddu úr makrílstofninum og voru ekki svo kölluð aflareynsluskip verið ljóst að ákvörðun ráðherra var í andstöðu við gildandi lög. Þess vegna getur ekki talist sanngjarnt eða málefnalegt að þeir sem náðu „viðbótarafllareynslu“ eftir það tímamark fái nú að njóta hennar, verði frumvarpsdrögin að lögum.
18. Verði miðað við veiðireynslu árána 2005-2010 við úthlutun aflahlutdeilda, sem var ein þeirra leiða sem starfshópurinn lagði til, hefði Vinnslustöðin hf. átt að fá úthlutað 9,97% af heildaraflanum árið 2011, en ekki 9,22%, og hefði sú aflahlutdeild átt að haldast óbreytt milli ára frá árinu 2011. Verði sú leið hins vegar farin sem frumvarpsdrögin leggja til, verður hlutur Vinnslustöðvarinnar hf., samkvæmt meðfylgjandi útreikningum, eingöngu um 9,26%. Verði hins vegar horft til árána 2008-2014 við úthlutunina, þ.e. miðað við það tímamark þegar Umboðsmaður Alþingis komst að þeirri niðurstöðu að ákvörðun stjórnvalda að hlutdeildarsetja makrílstofninn frá árinu 2011 hafi ekki í samræmi við lög, þá fengi Vinnslustöðin hf. úthlutað 9,46% af heildaraflanum.
19. Félagið leyfir sér að ætlast til þess að annað tímabil verði valið sem leiðir til sanngjarnrar og málefnalegrar niðurstöðu. Óhjákvæmilegt er þó að áskilja félaginu allan rétt ef niðurstaðan felur í sér einhvers konar lögfestingu á reglum sem dómstólar hafa metið ólögmatar.





Frumkvöðlaréttur

20. Í álitargerð starfshóps sjávarútvegsráðherra um viðbrögð vegna dóma Hæstaréttar Íslands um ólögsmæti reglugerða um makrílveiðar segir að ráðherra hafi á fyrstu árum veiðanna ekki litið til frumkvöðlaréttar skv. 9. mgr. 5. gr. úthafsveiðilaganna nr. 151/1996. Í því ákvæði er vísað til heimildar til handa ráðherra til að ákveða að allt að 5% heildarafla skuli úthluta til þeirra skipa sem hófu veiðar úr viðkomandi stofni. Í álitargerð starfshópsins segir jafnframt: „Útgangspunkturinn er því sá að þegar veiðar á tilteknum stofni eru takmarkaðar beri að taka tillit til réttinda þeirra sem fram til þess hafa stundað veiðar úr þeim stofni og eftir atvikum ráðist í fjárfestingar í því skyni en þurfa síðan að sæta aflatakörkunum.“
21. Vinnslustöðin telur eðlilegt að horft verði til þeirrar viðmiðunar sem kemur fram í 9. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, þar sem segir að ráðherra geti ákveðið að allt að 5% heildaraflans verði sérstaklega úthlutað til þeirra skipa sem hófu veiðar úr viðkomandi stofni. Að mati Vinnslustöðvarinnar væri ekki óeðlilegt að við lagasetningu nú væri miðað við að þetta hlutfall væri 10%. Með því væri komið með málefnalegum og sanngjörnum hætti til móts við hagsmuni þeirra útgerða sem hófu veiðar úr makrílstofninum við Ísland og áttu skv. dómum Hæstaréttar í málunum nr. 508 og 509/2017 rétt á því að stofninn yrði hlutdeildarsettur strax árið 2011, þegar veiðireynslan var orðin samfelld.
22. Með því að sniðganga frumkvöðla í makrílveiðum væri sett slæmt fordæmi. Veiðar í tilraunaskyni verða ekki ákjósanlegar ef ekki er komið á móts við þá sem taka áhættu af slíkum veiðum.

Undirritaðir og fyrirsvarsmenn Vinnslustöðvarinnar hf. eru reiðubúnir að koma á fund atvinnuveganefndar til að gefa frekari skýringar á framangreindu verði þess óskað.

Virðingarfyllst
f. h. Vinnslustöðvarinnar hf.


Ragnar Halldór Hall lögmaður


Jón Örn Árnason lögmaður