

Tillaga til þingsályktunar

um að skipta árlegum afnotarétti nytjastofna á Íslandsmiðum milli íbúa landsins.

Flm.: Pétur H. Blöndal.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að kanna kosti og galla þess að árlegum afnotarétti nytjastofna á Íslandsmiðum verði skipt jafnt milli allra íbúa landsins. Nefnd, sem sjávarútvegsráðherra skipaði í september 1999 og hefur það hlutverk að endurskoða og koma með tillögur til breytinga á lögum um stjórn fiskveiða, verði falið að hafa forgöngu um að gera þessa könnun og henni verði lokið 1. september 2000.

Greinargerð.

Á 122. löggjafarþingi var flutt tillaga sama efnis en fékkst ekki útrædd. Ýmislegt hefur gerst síðan þá og ber þar hæst dóm Hæstaréttar frá 3. desember 1998, úthlutun byggðakvóta og aukna umræðu um fólksflóttu af landsbyggðinni, sem sumir kenna fiskveiðistjórnunarkerfinu um. Ný ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks hefur tekið við völdum og í stefnuýfirlýsingu hennar stendur m.a. að stjórnin ætli „að vinna að sem víðtækastri sátt um fiskveiðistjórnunarkerfið.“ Þingsályktunartillagan er flutt í anda þessarar stefnuýfirlýsingar.

Með flutningsmanni vann Markús Möller hagfræðingur og skrifaði hann III. kafla greinargerðarinnar.

Yfirlit.

Þingsályktunartillagan gerir ráð fyrir að árlegum veiðiheimildum verði dreift til allra íbúa landsins, ungra sem aldinna. Allir sem eiga lögheimili hér á landi fái jafna hlutdeild í árlegum afrakstri auðlindarinnar. Auka má framboð og markaðshæfni aflaheimildanna með því að ákveða hlutdeildina t.d. þrjú eða fimm ár fram í tímann og með því að leggja engar kvaðir á framsal hlutdeildar í heildarafla. Hver íbúi landsins fái árlega ávísun á hlutdeild sína í heildaraflaheimildum hvers árs.

Til þess að koma í veg fyrir óeðlilegan hvata til að flytjast til landsins fái fólk ekki hlutdeild í aflaheimildum fyrr en það hefur búið hér á landi í t.d. þrjú eða fimm ár. Börn öðlist hlut í árlegum veiðirétti við fæðingu, enda eigi foreldrar þeirra hlut. Ýmis tilvik þarf að kanna sérstaklega. Til að mynda að þeir sem flytjast til útlanda fái ekki aflahlutdeild á meðan þeir búa erlendis nema þeir séu í viðurkenndu námi. Þeir fái t.d. aflahlutdeild að láni og þurfi ekki að endurgreiða hana ef þeir búa hér á landi í tíu ár að námi loknu.

Gert er ráð fyrir að breyting á eignarhaldi frá núverandi varanlegri „eign“ eigi sér stað á 20 árum og útgerðin afskrifi núverandi „kvótaeign“ sína um 5% á ári. Þannig yrði komið í veg fyrir kollsteypur og stuðlað að sátt um breytinguna. Sem sárabætur til útgerðarinnar yrði þessi tímabundna eign hennar tryggð með lögum og framsal á henni yrði alveg frjáls. Afskriftir mætti draga frá tekjum fyrir skatt. Enn fremur verði felldar niður allar sérstakar kvaðir, sem lagðar eru á útgerðina umfram aðra atvinnuvegi, t.d. varðandi fjárfestingar útlendinga, veðsetningu kvóta, sjóðakerfi o.fl.

Viðkvæmustu byggðirnar verði í upphafi styrktar sérstaklega með fjárframlögum eða sérstakri kvótaúthlutun. Sett verði tímatakörk á aðstoðina, t.d. í fjögur til sjö ár, og önnur skilyrði um hvernig dregið verður úr henni, t.d. þegar verð á árlegum aflaheimildum lækkar eða þegar íbúafjöldi breytist. Styrkurinn renni til sveitarfélaganna. Auðlindinni sjálfri, hinum varanlega veiðirétti, verði ekki skipt né hún framseld. Þáttur þjónustugjalda á útgerð verði aukinn og standi undir eftirliti og nauðsynlegum rannsóknum. Ekki verði hróflað við aflamarkskerfinu.

Greinargerð er í níu meginköflum:

- I. *Hugmyndin*. Um hvað snýst kvótaumræðan? Hvers vegna þarf að breyta eignarhaldinu? Hvað er sameign þjóðar? Getur auðlind þjóðar verið í einkaeign? Nokkrar spurningar um núverandi kerfi.
- II. *Rökstuðningur fyrir ýmsum þáttum hugmyndarinnar*. Hvað er þjóð? Af hverju tekur yfirfærslan 20 ár? Af hverju frjálst framsal? Á að úthluta byggðakvóta? Hverjum? Á að taka upp þjónustugjöld?
- III. *Hugmyndir erlendra hagfræðinga*.
- IV. *Dómur Hæstaréttar*. Niðurstöður dómsins eru túlkaðar og komist að þeirri niðurstöðu að sú leið sem hér er lögð til gæti verið ein þeirra leiða sem Hæstiréttur auglýsir eftir. Hún tryggir að allir séu jafnir fyrir lögum og jafnframt tryggir hún að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa.
- V. *Hvað á að kanna?* Hver yrðu áhrif breytingarinnar og hverjir yrðu fyrir þeim?
- VI. *Tæknileg útfærsla*. Nákvæm tæknileg útfærsla á nýju kerfi þegar það yrði komið í fullan gang og nákvæm útfærsla á 20 ára aðlögunarferli.
- VII. *Hugsanlegar afleiðingar*. Hvaða afleiðingar hefði tillagan fyrir útgerðina og fyrir sjómenn?
- VIII. *Gagnrýni á hugmyndina*. Mundi tillagan valda byggðaröskun? Mundi kvótinn safnast á fáar hendur? Mundi útlendingar komast yfir kvótann? Er hugmyndin framkvæmanleg? eru til fordæmi slíkra lausna erlendis?
- IX. *Rök fyrir nýju kerfi og gallar núverandi kerfis*.

I. KAFLI

Um hvað snýst kvótaumræðan?

Þegar rætt er um kvótamál er brýnt að halda vel aðskildum eftirfarandi þáttum: fiskveiðistjórnunarkerfi, þ.e. hvort notað er aflamark eða sóknarmark, framsali kvóta, eignarhaldi á kvóta, árlegum og varanlegum kvóta og vísindalegri stjórnun fiskveiða.

Aflamark felst í því að magn sem veiða má af hverri tegund er takmarkað en í sóknarmarki felst að aðeins má nota einstök veiðarfæri eða ákveðna gerð fiskiskipa í takmarkaðan tíma eða svæðum er lokað. Bæði kerfin hafa galla og kosti. Sóknarmarkskerfum fylgja ýmis vandkvæði, svo sem hætta á að skipum sé haldið til veiða við hättuleg skilyrði, vandi við að skilgreina sóknargetu og hætta á óhagkvæmum veiðitoppum. Ávinningur af brottkasti minnkar en á móti kemur hætta á að meðferð fisksins hraki vegna ofuráherslu á að nýta sóknarheimildir sem best. Aflamarkskerfi stuðlar að brottkasti en einnig að jafnri og rólegri sókn.

Í þingsályktunartillögunni er ekki tekin afstaða til þess hvort stjórnunarkerfið eigi að nota heldur er einungis tekið á eignarhaldi á þeim verðmætum sem verða til þegar aðgangur að fiskstofnum er takmarkaður og skilyrði til hagkvæmrar nýtingar sköpuð.

Verðmæti myndast í fiskveiðistjórnunarkerfinu óháð því hvort stjórnunarkerfið er valið. Annars vegar sem verð á einhvers konar staðlaðan tog tíma eða sóknareiningu (daga) og hins vegar verð á veiddan afla. Ef sókn er skömmtuð verður hver sóknareining verðmæt. Sérstaklega ef framsal heimilda er frjálst. Í aflamarkskerfum miðast verðmætið við þann afla sem draga má úr sjó. Verðmætin verða til vegna þess að aðgangur að auðlindinni er takmarkaður og takmarkanirnar gefa færi á að minnka kostnað niður fyrir aflaverðmætið.

Frjálst framsal veiðiréttinda skiptir miklu máli í sambandi við hagkvæmni veiðanna og er þá alveg sama hvort fiskveiðistjórnunarkerfið er notað. Það má jafnvel álykta að framsalið skapi verðmætin eða sé forsenda þeirra. Ef tveir útgerðamenn eiga hvor sitt skipið og tilheyrandi kvóta og annað skipanna gæti vel veitt sameiginlegan kvóta beggja skipanna getur sú hagræðing ekki orðið án framsals heimilda.

Hagkvæmni í útgerð hefur aukist mikið með tilkomu framsalsins. Nú virðist vera að hægja á þeirri þróun. Skoða þarf hvort auknar takmarkanir á framsal geti verið ástæða þess. Auk þess er furða hvað útgerðin getur skilað miklum hagnaði miðað við þá hlekki sem hún þarf að burðast með. Fáar atvinnugreinar í heiminum búa við því líka lagaflækju, enda felst útgerð á Íslandi aðallega í lögfræði. Þessi þversögn skýrist væntanlega af því hve auðug fiskimiðin eru. Líklega væru miklir ónýttir möguleikar fyrir útgerðina ef hlekkjunum yrði létt af henni.

Verð á leigukvóta hefur hækkað og mun enn hækka um hríð með auknum takmörkunum á framsali og vegna þess að margar stórar útgerðir hafa fengið mikið af aflaheimildum sínum ókeypis og munar því ekki um að greiða hátt verð fyrir litla viðbót. Þörf fyrir hagræðingu er aðallega hjá þeim útgerðum sem hafa keypt stóran hluta af veiðiheimildum sínum. Þær sem ekkert hafa greitt fyrir kvótann búa ekki við sömu nauðsyn á hagræðingu og geta jafnvel selt kvóta öðru hverju til að fela lakan rekstur um langt árabíl. Núverandi eignarhald vinnur þannig gegn hámarksarðsemi í útgerðinni og skerðir því hag þjóðarinnar.

Umræðan á meðal almennings snýst aðallega um eignarhald á veiðiheimildunum út frá réttlætissjónarmiðum. Hvernig geta útgerðarmenn selt fiskinn í sjónum, sameign þjóðarinnar fyrir hundruð milljóna króna? Önnur sjónarmið hafa komið upp að undanfögnu þegar fólk sér varanlegar aflaheimildir seldar úr einstökum byggðarlögum. Íbúunum eru allar bjargar bannaðar þar sem nýir aðilar geta ekki hafð útgerð vegna þess hve hátt verð er á veiðiheimildum. Fyrri sjónarmiðið snýr að sameign þjóðarinnar og það síðara að hegðun einstaklinga, sem rætt verður um hér á eftir þegar velt verður upp þeirri spurningu hvort auðlind þjóðar geti verið í eigu einstaklinga.

Niðurstaða: Kvótaumræðan snýst fyrst og fremst um eignarhald á fiskveiðiheimildum.

Hvers vegna breyta?

Ljóst er að ekki er sátt um núverandi eignarhald á fiskveiðiheimildunum og mikil óánægja ríkir með núverandi fyrirkomulag. Ekki er hægt að laga það sem miður hefur farið í fortíðinni og vegna þeirra sem nýverið hafa keypt varanlega veiðiheimild á 800 kr./kg væri mjög óréttlátt að afnema veiðiheimildirnar í einu vefangi. Slík aðgerð mundi auk þess kosta svo mikla röskun á atvinnulífinu að hún er fráleit.

Vegna réttlætissjónarmiðanna og ekki síður vegna þess að auðlind getur ekki verið auðlind þjóðar ef hún er á hendi fárra einstaklinga, eins og sýnt verður fram hér á eftir kemur þessi tillaga fram. Hún kemur ekki hvað síst fram vegna þess að brátt mun sama þróun og átt hefur sér stað í dreifðum byggðum landsins gagnvart stórum þéttbýlisstöðum eiga sér stað í landinu í heild gagnvart útlöndum, ef hún er ekki þegar hafin. Einstaklingar og

útgerðarfyrirtæki munu ráðstafa kvótanum á nákvæmlega sama hátt og útlendingar, með eigin hag í huga.

Niðurstaða: Mikilvægt er að breyta eignarhaldinu þannig að sátt náist um það meðal þjóðarinnar.

Sameign þjóðar?

Í 1. gr. laga nr. 38/1990 kemur fram sú almenna forsenda löggjafarinnar að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Hér skortir skýringar á hvað átt sé við með sameign og hvað felst í hugtakinu þjóð.

Um þessi hugtök hefur staðið mikill styr, sérstaklega sameignarhugtakið. Í venjulegum skilningi orðsins sameign er átt við eign margra (hóps), sem þeir geta ráðstafað allir saman. Ekki liggur fyrir hvort sérhver eigendanna hefur neitunarvald eða hvort meiri hluti ræður. Hvernig sem því er háttað er fáránlegt að lítill hluti hópsins hafi allt um eignina að segja, megi ráðstafa henni og fénýta en mikill meiri hluti eigenda ráði engu.

Niðurstaða: Með núverandi fyrirkomulagi eru nytjastofnarnir augljóslega ekki sameign þjóðarinnar.

Auðlind þjóðar.

Í umræðu um eignarhald á fiskveiðiheimildum (kvótaumræðunni) heyrir iðulega að fiskimiðin í kringum landið séu auðlind þjóðarinnar. Að því gefnu að sátt sé um hugtakið þjóð er rétt að skoða hugtakið auðlind þjóðar. Með hugtakinu er líklega átt við lind sem auður streymir úr til þjóðarinnar þannig að hlutfallslegt verð breytist. Eitthvað sem færir þjóðinni velsæld án þess að hún þurfi að vinna sérstaklega fyrir henni. Hafi tekist að skilgreina hugtakið vaknar spurningin: Getur auðlind þjóðar verið í eigu eða á forsjá einstaklinga?

Ef hagur einstaklingsins af auðlindinni rekt á hagsmuni þjóðarinnar mun einstaklingurinn, sem ræður yfir eða tekur ákvörðum um auðlindina, að sjálfsögðu taka ákvörðun í samræmi við hagsmuni sína nema mjög litlu muni. Hann mun hegða sér í samræmi við hagsmuni sína og skiptir þá litlu máli hvort hann er íslenskur eða erlendur. Slíkt hefur oft sést að undanförunu þegar fólk selur og flytur kvóta frá heimabyggð sinni, jafnvel þótt því þyki vænt um áttaha sína. Þannig má rökstyðja að ekki er hægt að líta á auðlind í eigu eða á forsjá einstaklinga sem auðlind þjóðar.

Núverandi kerfi þar sem umráðaréttur yfir auðlindinni er í höndum tiltölulega fárra einstaklinga útilokar að hægt sé að líta á fiskimiðin sem auðlind íslensku þjóðarinnar. Til hvers var þá landhelgisbaráttan? Verði ekki breyting á umráðarétti yfir fiskimiðunum er mikilvægt að hætt verði að vernda sjávarútveginn með því líkum lagabálkum og hann þarf að búa við í dag. Þá er líka eins gott að hætta að telja fólki trú um að auðlindin sé eign þjóðarinnar og snúa sér að öðru.

Niðurstaða: Auðlind þjóðar getur ekki verið í eigu einstaklinga eða fyrirtækja þeirra.

Nokkrar spurningar um núverandi kerfi.

Sú ráðstöfun að úthluta aflaheimildum til útgerða í samræmi við veiðireynslu á ákveðnu ári í fortíðinni hefur vakið upp margar spurningar.

Hvers vegna fengu útgerðirnar verðmætin en ekki skipstjórar og sjómenn sem þó sóttu aflann? Voru útgerðarmennirnir ekki búnir að fá þann arð af rekstrinum sem fyrir lá að þeir gætu vænst og ættu að fá miðað við þekktar aðstæður á rekstartímanum, nákvæmlega eins

og skipstjórnarnir og sjómennirnir höfðu fengið launin sín? Útgerðin hætti fé sínu en sjómennirnir hættu lífinu. Var ekki úthlutunin til útgerðarmannanna miklu seinna happdrætti?

Á það má benda að ef aðgangur hefði ekki verið takmarkaður að auðlindinni hefði hún sennilega horfið og þessi eign aldrei orðið til. Þannig skapaði ríkisvaldið auðlindina.

Hvers vegna var þetta tímabil, nóvember 1982 til október 1983, valið? Margir útgerðarmenn höfðu veiðireynslu bæði fyrir og eftir þetta tímabil og fengu þó ekki neitt. Hjá öðrum voru skipin í viðgerð eða breytingum á þessu tímabili og fengu þeir því minni heimildir en ella. Er hægt að koma löngu seinna og breyta forsendum fyrir ráðstöfunum fólks, t.d. viðgerðum sem urðu mjög dýrar og afdrifaríkar?

Hvers vegna fengu fiskverkunarhúsin eða starfsmenn þeirra engan hlut í verðmætunum þótt þau hafi gert fiskinn að söluvöru og séu mjög háð veiðunum?

Hvers vegna fengu sveitarfélögin engan hlut þó að þau hafi skapað aðstöðu og þjónustu fyrir allt það fólk sem vann við veiðar og vinnslu og séu sum hver mjög háð aflanum?

Hvers vegna fékk ríkið engan beinan hlut þó að það hafi lagt til ríkisábyrgð á lán til skipa, kostað rannsóknir og reist hafnir? Ef ekki hefði komið til aðgerða ríkisvaldsins til að takmarka aðgang að auðlindinni hefði hún sennilega horfið, útgerðarmenn gætu ekki veitt neitt og eign þeirra, eða hefðarréttur, væri verðlaus. Sums staðar erlendis þar sem sjávarútgerð skiptir hlutfallslega mjög litlu máli hafa stjórnvöld ekki gripið til ráðstafana nógu snemma og þar hafa fiskstofnar hrunið. Eiga útgerðarmenn að eignast verðmæti vegna þess að ríkisvaldið greip til ráðstafana?

Hvers vegna fékk fólk í landinu ekkert?

II. KAFLI

Hvað er þjóð?

Við tæknilega útfærslu á þeirri hugmynd sem hér er lögð fram þarf að skilgreina hvað átt sé við með orðunum „íslensk þjóð“. Eru það allir sem eru íslenskir ríkisborgarar? Sumir sem hafa íslenskan ríkisborgararétt hafa engin tengsl við Ísland og hafa jafnvel aldrei komið til landsins, þekkja ekki til íslenskra málefna og tala ekki orð í íslensku. Svo verður æ algengara að fólk sé með ríkisborgararétt í tveimur og jafnvel mörgum ríkjum. Nýsamþykkt breyting á lögum um ríkisborgararétt (2. júní 1998) þynnir út hugtakið því að samkvæmt henni fá börn íslensks foreldris íslenskan ríkisborgararétt. Ef sambærileg lög giltu í öðrum ríkjum, eins og reyndar er stefnt að, fengju börn hjóna með hvort sitt ríkisfangið ríkisborgararétt í báðum ríkjum. Þannig er hugsanlegt að fólk verði með 16 ríkisföng eftir aðeins fjórar kynslóðir. Varla verður það talið til 16 þjóða!

Hér á landi hefur búið og unnið fólk með erlendan ríkisborgararétt í áratugi, jafnvel fætt hér á landi, talar reiprennandi íslensku, á hér maka og börn og þekkir alla innviði íslensks þjóðfélags. Er það hluti af íslenskri þjóð? Nauðsynlegt er að skýra hugtakið „íslensk þjóð“ þegar kemur að útfærslu á hverri þeirri hugmynd sem kemur til móts við þau sjónarmið sem Hæstiréttur setur fram í framangreindum dómi sínum.

Að lokum er rétt að benda á að í sumum ríkjum búa tvær eða fleiri þjóðir, t.d. í Belgíu og Sviss. Þá búa nokkrar þjóðir í mörgum ríkjum og má nefna Kúrda sem dæmi. Þegar Jón forseti hóf baráttu fyrir sjálfstæði Íslendinga voru Íslendingar í dönsku ríki og hefði einhver átt að segja á þeim tíma að sama væri ríki og þjóð.

Niðurstaða: Með þjóð er átt við það fólk sem býr í landinu með þriggja eða fimm ára biðtíma fyrir þá sem flytjast til landsins.

Hvers vegna 20 ára aðlögunartími?

Með hliðsjón af þeim miklu hagsmunum sem tengjast kvótaúthlutun er nauðsynlegt að yfirfærsla árlegra veiðiheimilda frá þeim sem njóta þeirra nú til íbúa landsins eigi sér stað á löngum tíma. Sumir hafa nýverið keypt varanlegan veiðirétt á mjög háu verði og það væri mjög ósanngjarnt að taka hann af þeim í einu vetfangi. Bankar og fjárfestingarsjóðir hafa lán- að stórfé til útgerðar, mest með beinni eða óbeinni ríkisábyrgð. Þessi lán eru veitt með veði í skipum og þar með í þeim kvóta sem bundinn er skipunum. Það mundi valda mikilli röskun og útlánatöpum sem lentu að einhverju leyti á ríkinu ef þessi breyting ætti sér stað í einu vetfangi. Verð hlutabréfa í útgerðarfyrirtækjum félli auk þess til skaða fyrir almenning og lífeyrissjóði sem hafa fjárfest í þessum hlutabréfum. Þeir fjármagnsstraumar sem nauðsynlegir væru til að taka skyndilega upp nýtt kerfi væru mjög skaðlegir.

Frá sjónarhorni útgerðarfyrirtækjanna yrðu veiðiheimildir á aðlögunartímanum afskrifanleg eign sem þau mundu afskrifa á 20 árum, sem á margan hátt gæti talist eðlilegur afskriftartími. Á það má benda að 20 ár eru langur tími í ævi einstaklinga og fyrirtækja en stuttur tími í sögu þjóðar sem hyggst gera svo veigamikla breytingu á afnotarétti nytjastofna. Þessi tími kann einnig að vera nauðsynlegur til þess að sæmileg sátt náist um málið.

Sömu reglu má beita gagnvart þeim útgerðum sem með dugnaði, frumkvæði og áræði eiga þátt í að skapa ný sóknarfæri í ónýttum tegundum. Þær gætu fengið að njóta veiðireynslunnar og afskrifað hana á 20 árum þegar nauðsynlegt kann að vera að takmarka aðgang að þessum tegundum. Það er í samræmi við einkaleyfi. Sá sem finnur upp vélbúnað sem ekki var til áður er síst óverðugri en útgerðarmaður sem uppgötvar aldagamlan krabbastofn.

Niðurstaða: Eðlilegt er að breytingin sé gerð á löngum tíma til að forðast kollsteypur og ná sáttum.

Frjálst framsal.

Þessi tillaga gengur út frá því að framsal aflaheimilda verði alveg frjálst þannig að árleg heimild til að veiða ákveðið magn fisks verði ekki bundin skipi né öðrum kvöðum. Miklar takmarkanir eru á framsali í dag en sérhver takmörkun lækkar arðsemi fiskveiðistjórnunarkerfisins. Viðbúið er að mikil aukning verði á framboði og verslun með árlegar veiðiheimildir ef sú hugmynd verður framkvæmd sem hér er til umræðu og líklegt að verðið lækki mjög mikið. Þó eru neðri mörk á því vegna þess að arðbær útgerðarfyrirtæki geta hugsanlega boðið meira og haldið verðinu uppi. Lægra verð er til hagsbóta fyrir nýjar útgerðir og þar með byggðir landsins.

Miklar takmarkanir á framsali veiðiheimilda milli útgerða en ekki milli skipa innan sömu útgerðar leiða til þess að útgerðir sameinast eða kaupa hver aðra til að hagræða. Þetta hefur verið að gerast undanfarið með alvarlegum afleiðingum fyrir einstök byggðarlög. Ef reynt verður að takmarka framsal milli skipa sömu útgerðar enn frekar verður engin hagræðing í greininni með alvarlegum afleiðingum fyrir þjóðarhag.

Þeir sem hafa barist hvað mest gegn frjálssu framsali hafa gert það til að koma í veg fyrir að útgerðarmenn seldu og fényttu sameign þjóðarinnar. Ef farin yrði sú leið sem þingsályktunartillagan gerir ráð fyrir er það þjóðin sjálf sem er að selja og fényta eign sína þannig að þessir baráttumenn ættu að sætta sig við alveg frjálst framsal.

Til þess að sætta útgerðarmenn við að ævarandi eign þeirra á fiskveiðiheimildum verði skert um 5% á ári og deyi út á 20 árum er nauðsynlegt að liðka fyrir útgerðinni, m.a. með því að leyfa framsal 20 ára kvótans án kvaða og að hann verði ekki bundinn við skip.

Niðurstaða: Mikilvægt er að auka frelsi til framsals.

Úthlutun byggðakvóta.

Ákvæði til bráðabirgða IV í lögum nr. 1 14. janúar 1999 segir:

„Á fiskveiðiarunum 1999/2000 til og með fiskveiðiársins 2005/2006 hefur Byggðastofnun árlega til ráðstöfunar aflaheimildir sem nema 1.500 þorskígildislestum, miðað við óslægðan fisk, til að styðja byggðarlög sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Skal þeim úthlutað í samráði við viðkomandi sveitarstjórnir. Aflaheimildir skulu vera í þorski, ýsu, steinbít og ufsa í hlutfalli við leyfðan heildarafla af þessum tegundum. Aflaheimildir þessar miðast við óslægðan fisk og skulu þær dregnar frá leyfðum heildarafla þessara tegunda áður en honum er skipt á grundvelli aflahlutdeildar.“

Mikill styr og deilur hafa staðið um þessa úthlutun sem og fyrri úthlutanir enda alltaf vandasamt að gefa fé. Þó virðist almennt vera vilji til að reyna að bæta þann skaða sem talið er að fiskveiðistjórnunarkerfið hafi valdið einstökum stöðum á landsbyggðinni.

Ekki er auðvelt að hanna kerfi sem bætir þetta tjón því að aðstæður hafa allar breyst. Hverjum á bæta tjónið? Sjómonnum, útgerðum, frystihúsum, sveitarfélaginu, verslunareigendum eða húseigendum? Fyrirtæki hafa farið á hausinn, verið sameinuð öðrum fyrirtækjum á öðrum stöðum eða jafnvel flutt starfsemi sína annað. Einstaklingar hafa látist eða flust burt. Ný fyrirtæki hafa verið stofnuð og nýtt fólk flutt til staðarins og börn fæðst. Sveitarfélagið er eini aðilinn sem stendur óbreyttur eftir. Veita mætti því veiðiheimildir sem það mætti svo selja á markaði. Að sjálfsögðu er það ígildi peningastyrks þegar markaðurinn er orðin lipur.

Ómögulegt er að skilyrða slíkar veiðiheimildir því að aflanum verði landað á staðnum. Útgerðir á staðnum mundu bara selja eigin heimildir og kaupa þessar eða nota aðrar aðferðir, t.d. að aka aflanum burt. Auk þess ganga fyrirtæki kaupum og sölum. Ekki er heldur hægt að fara eftir afkomu fyrirtækja á staðnum. Þá er verið að verðlauna skussana og hegna þeim sem reka fyrirtæki sín vel. Affarasælast virðist vera að sveitarfélaginu verði gert skylt að nota söluandvirðið til að lækka skatta og fasteignagjöld. Erfitt er þó að sannreyna slíkt en þess má vænta að slíkt aðstoð ætti að létta fólk og fyrirtækjum á staðnum lífsbaráttuna. Alltaf er þó hætt á að þessu fé verði illa varið, eins og vill verða með gjafafé.

Ekki er erfitt að hanna kerfi sem úthlutar á staði. Þannig mætti telja upp alla þá staði sem tapað hafa t.d. meira en 30% af aflaheimildum sínum frá árdögum kerfisins á íbúa. Svo yrði hlutfallslega bætt það sem umfram er. Til þess yrðu notuð t.d. 2% óskiptra aflaheimilda fyrsta árið sem færi lækkanði um 0,5% af aflaheimildum á ári frá fjórða ári. Þannig yrði búið til ferli sem ekki væri háð hlutlægu mati á fólk og fyrirtækjum og stæði yfir í sex ár eða frá 2002 til 2007.

Niðurstaða: Ef taka á upp byggðakvóta verður hann að renna til sveitarfélaga.

Þjónustugjald.

Vel má hugsa sér að auk þessarar almenningsvæðingar veiðiheimilda verði komið á lágu þjónustugjaldi. Gjaldið, sem kvótaeigendur greiddu, stæði undir beinum kostnaði ríkisins af rannsóknnum og veiðieftirliti sem hvort tveggja er í þágu eigenda kvótans, þ.e. almennings. Ekki þykir eðlilegt að fræðilegar grunnrannsóknir verði greiddar með þjónustugjaldinu. Þjónustugjaldið mætti t.d. innheimta þegar ávísununum er skipt í tegundir. Það mundi lækka það verð sem hver einstaklingur fær. Með þessu yrði til nauðsynlegt kostnaðareftirlit með rannsóknnum og veiðieftirliti.

Niðurstaða: Eðlilegt er að taka upp þjónustugjald sem stendur undir beinum rannsóknnum og eftirliti.

III. KAFLI

Hugmyndir erlendra hagfræðinga.

Augljóst er að ákvæðið um sameign þjóðarinnar á nytjastofnum á Íslandsmiðum felur í sér viljayfirlýsingu um að þessa stofna eigi að nýta í þágu þjóðarheildarinnar. Mýmörg dæmi eru um að stuðningsmenn núverandi laga um fiskveiðistjórn hafa gengið út frá því að lögin uppfylli þetta skilyrði. En hvað skyldu virtir fræðimenn segja um þetta? Svo vill til að ekki færri en þrír Nóbelsverðlaunahafar í hagfræði hafa úttalað sig um þetta efni:

Fyrstan má nefna Paul A. Samuelson sem skrifaði um einkavæðingu almenningsauðlinda árið 1974 og komst að þeirri niðurstöðu að við tiltekin einfölduð skilyrði fengju þeir fáu einstaklingar sem öðluðust eignarrétt á auðlindunum allan arðinn af þeirri hagræðingu sem einkavæðingin skapaði og gott betur, því að laun hinna lækkuðu við einkavæðinguna.

Í öðru lagi má nefna Gary S. Becker sem sagði í viðtali við Morgunblaðið árið 1995 að sér sýndist íslenska kvótakerfið leiða til þess að þeir sem fyrstir hrepptu kvótann fengju allar tekjurnar af honum.

Í þriðja lagi má benda á grein eftir James M. Buchanan sem birtist í greinasafninu „Valdar ritgerðir um stjórnmalahagfræði eftir daga sósíalismsans“ sem út kom 1997. Greinin heitir „Hverjum er ekki sama hvort almenningar séu einkavæddir?“ og þar segir Buchanan, í lauslegri þýðingu: „En hver hagnast á aukinni hagkvæmni í nýtingu auðlindanna? Sérstaklega skal bent á að neytendur, sem slíkir, hagnast ekki, því að verð breytist ekki ... Ábatinn af einkavæðingunni rennur eingöngu til þeirra sem tekst að hrifsa til sín eignarréttinn eða tryggja sér hann með öðrum hætti ... Neytendur og (aðrir) framleiðendur hvorki græða né tapa við einkavæðinguna.“ Buchanan bætir reyndar við að sennilega hafi engir nægilega gilda hagsmuni af einkavæðingunni nema þeir sem vinna við viðkomandi atvinnugrein og því verði ekki aðrir til að hvetja til hagræðingar. Augljóst er að þetta á ekki við um atvinnugrein sem leggur til 15% af landsframleiðslu og meira en helming útflutningstekna.

Það er ekki eins og hér tali einhverjir sérstakir talsmenn ríkisafskipta eða menn sem hafa óvenjulega vantrú á getu markaðarins til að bæta almenn lífshæð. Becker og Buchanan hafa þvert á móti verið í fylkingarbrjósti frjálshyggju og markaðshyggju og þeir virðast sjá öll tormerki á að almenningur njóti góðs af einkavæðingu á borð við þá sem felst í núverandi reglum um úthlutun veiðiheimilda. Hins vegar er augljóst að með því fyrirkomulagi sem hér er lagt til að verði skoðað verða markaðsöflin virkjuð til þess að öll þjóðin njóti góðs af auðlindunum.

Niðurstaða: Þegar leitað er raka í skrifum fremstu hagfræðinga og virtustu formælenda frjálshyggjunnar blasa við röksemdir gegn því að einkavæðing á borð við þá sem felst í núverandi kvótakerfi sé líkleg til að skila ábata til almennings.

IV. KAFLI

Dómur Hæstaréttar frá 3. desember 1998.

Í dómi Hæstaréttar frá 3. desember 1998 (sjá fylgiskjal) segir:

„Með hliðsjón af framansögðu verður ekki talið, að sjávarútvegsráðuneytinu hafi verið rétt að hafna umsókn áfrýjanda um almennt og sérstakt veiðileyfi á þeim forsendum, sem lagðar voru til grundvallar í bréfi þess 10. desember 1996. Verður synjun ráðuneytisins því fellt úr gildi.“

Áfrýjandi hafði:

- a. sótt um að sér yrði veitt almennt veiðileyfi, þrátt fyrir ákvæði 5. gr. laga nr. 38/1990, og
- b. sótt um sérstakt leyfi til að veiða ákveðið magn af fiski.

Því hafði sjávarútvegsráðuneytið synjað með eftirfarandi rökum:

- a. veiðileyfi væru bundin við fiskiskip sem uppfylltu óundanþæg skilyrði skv. 5. gr. og
- b. veiting sérstakra leyfa væri háð því að viðkomandi fiskiskip hefðu jafnframt leyfi til veiða í atvinnuskyni.

Þegar Hæstiréttur fellir synjunina úr gildi vakna spurningar um það hvort það er a) synjun ráðuneytisins um almennt veiðileyfi eða b) synjun ráðuneytisins um sérstakt veiðileyfi, eða hvort tveggja, sem ekki stenst. Hæstiréttur segir í dómsorði sínu:

„Þegar allt er virt verður ekki fallist á, að til frambúðar sé heimilt að gera þann greinarmun á mönnum, sem hér hefur verið lýst. Hið umdeilda ákvæði 5. gr. laga nr. 38/1990 er því að þessu leyti í andstöðu við jafnræðisreglu 1. mgr. 65 gr. stjórnarskrárinnar og þau sjónarmið um jafnræði, sem gæta þarf við takmörkun á atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. gr. hennar.

Með hliðsjón af framansögðu verður ekki talið, að sjávarútvegsráðuneytinu hafi verið rétt að hafna umsókn áfrýjanda um almennt og sérstakt veiðileyfi á þeim forsendum, sem lagðar voru til grundvallar í bréfi þess 10. desember 1996. Verður synjun ráðuneytisins því fellt úr gildi. Hins vegar er ekki í þessu dómsmáli tekin afstaða til þess, hvort ráðuneytinu hafi að svo búnu borið að verða við umsókn áfrýjanda, en málið er einungis höfðað til ógildingar á ákvörðun ráðuneytisins en ekki til viðurkenningar á rétti áfrýjanda til að fá tilteknar veiðiheimildir í sinn hlut.“

Hæstiréttur kemst að þeirri niðurstöðu að 5. gr. geti ekki staðist stjórnarskrána en tekur ekki afstöðu til þess hvort synjun ráðuneytisins um sérstakt veiðileyfi fái staðist.

Þegar í kjölfar dómsins, 9. desember 1998, flutti sjávarútvegsráðherra frumvarp um breytingu á lögum nr. 38 15. maí 1990, um stjórn fiskveiða, sérstaklega 5. gr. Þetta frumvarp var samþykkt sem lög frá Alþingi 14. janúar 1999. Þar er öllum haffærum íslenskum skipum veitt veiðileyfi. Enn er þó ósvarað þeirri spurningu, sem Hæstiréttur tók ekki afstöðu til „hvort ráðuneytinu hafi að svo búnu borið að verða við umsókn áfrýjanda ... til að fá tilteknar veiðiheimildir í sinn hlut.“

Ekki er gott að búa við slíka lagalega óvissu um hvort lagareglur um sérstakt veiðileyfi fái eða fái ekki staðist stjórnarskrána. Það er einmitt um þessar reglur og óvisst eignarhald á úthlutun sérstakra veiðiheimilda sem umræðan hefur mest snúist.

Eftir setningu laga nr. 1 14. janúar 1999 er staðan sú að velflestir landsmenn mega kaupa sér skip og hafa heimild til að veiða „ekki neitt“. Tiltölulega fáir „eiga“ til frambúðar rétt til að fá sérstakt veiðileyfi og mega veiða allt.

Í rökstuðningi Hæstaréttar fyrir dómnum kemur fram:

„Af forsögu núgildandi fiskveiðistjórnunarлага er ljóst, að löggjafinn hefur talið, að almannahéill ræki til takmörkunar veiðanna. Ekki eru efni til þess, að því mati verði haggð af dómstólum. Þær skorður, sem atvinnufrelsi á sviði fiskveiða við strendur Íslands eru þannig reistar með lögum, verða á hinn bóginn að samrýmast grundvallarreglum stjórnarskrárinnar.“

Tiltekur Hæstiréttur sérstaklega jafnræðisregluna í 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar (allir skulu vera jafnir fyrir lögum) og vernd atvinnufrelsis í 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar (öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa). Enn fremur 1. gr. laga nr. 38/1990 (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.).

Hæstiréttur er hér að segja að allir skuli vera jafnir gagnvart þeim skorðum sem settar eru á atvinnufrelsi borgaranna þegar aðgangur að nytjastofnun er takmarkaður, sér í lagi þar sem nytjastofnar eru sameign þjóðarinnar og markmiðið er að tryggja trausta atvinnu og byggð í landinu.

Áfram segir Hæstiréttur:

„Svigrúm löggjafans til að takmarka fiskveiðar og ákvarða tilhögun úthlutunar veiðiheimilda verður að meta í ljósi hinnar almennu stefnumörkunar 1. gr. laga nr. 38/1990 og þeirra ákvæða stjórnarskrárinnar, sem nefnd hafa verið. Skipan 5. gr. fiskveiðistjórnunarlega horfir þannig við með tilliti til jafnræðis og atvinnufrelsis, að réttur til veiða er bundinn við eignarhald á skipum, sem haldið var úti á öndverðum níunda áratugnum eða hafa komið í stað slíkra skipa. Af því leiðir, að aðrir eiga þess ekki kost að stunda veiðar í atvinnuskyni en þeir, sem fengið hafa heimildir til þess í skjóli einkaeignarréttar, ýmist sjálfir eða fyrir kaup, erfðir eða önnur aðilaskipti.“

Hér fjallar Hæstiréttur um hina tilviljanakenndu úthlutun veiðiheimilda sem þeir útgerðarmenn fá sem gerðu út skip til veiða á einu ári (nóvember 1982 til október 1983). Ekki lá fyrir fyrir fram að þetta tímabil yrði lagt til grundvallar allri framtíðarúthlutun veiðiheimilda hér við land og því gat fólk almennt ekki tekið þátt í þessu „happdrætti“.

Eftir umfjöllun um takmarkanir á framsali, nauðsyn sérstakra úrræða á árinu 1983 vegna þværrandi fiskstofna og um að úthlutun veiðiheimilda hafið verið bundin við skip segir í greinargerð Hæstaréttar:

„Er óhjákvæmilegt að líta svo á, að þessi tilhögun feli í sér mismunun milli þeirra, sem leiða rétt sinn til veiðiheimilda til eignarhalds á skipum á tilteknum tíma, og hinna, sem hafa ekki átt og eiga þess ekki kost að komast í slíka aðstöðu. Þótt tímabundnar aðgerðir af þessu tagi til varnar hrúni fiskstofna kunni að hafa verið réttlætanager, en um það er ekki dæmt í málinu, verður ekki séð, að rökbundin nauðsyn hnigi til þess að lögbinda um ókomna tíð þá mismunun, sem leiðir af reglu 5. gr. laga nr. 38/1990 um úthlutun veiðiheimilda.“

Hér fjallar Hæstiréttur um úthlutun veiðiheimilda og segir að úthlutun sem nú á sér stað til þeirra sem eiga rétt á veiðiheimildum vegna eignarhalds á skipum á tilteknum tíma og hinna sem hafa ekki átt og eiga þess ekki kost að komast í slíka aðstöðu feli í sér mismunun sem sé í andstöðu við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Það kunni að hafa verið réttlætanager að gera slíkar ráðstafanir tímabundið en ekki varanlega eins og núgildandi reglur mæli fyrir um.

Það er mat flutningsmanns að ekki muni vera nægilegt að breyta 5. gr. laganna um takmörkun á almennu veiðileyfi og veita öllum veiðileyfi sem eiga skip. Breyta þurfi úthlutun veiðiheimilda þannig að varanlega eigi allir borgarar jafnan rétt til þessara hlunninda í samræmi við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Spurning vaknar hvort til sé kerfi sem tryggir jafnræði og atvinnufrelsi borgaranna í þessu tilliti og verndi jafnframt fiskstofna við landið. Það er skoðun flutningsmanns að hugmyndin sem hér er lögð til geti orðið undirstaða slíks kerfis.

Hæstiréttur segir enda í beinu framhaldi:

„Stefndi hefur ekki sýnt fram á, að aðrar leiðir séu ekki færar til að ná því lögmæta markmiði að vernda fiskstofna við Ísland.“

Í hugmyndinni að baki þingsályktunartillögum er gert ráð fyrir löngum aðlögunartíma breytinga. Þessi langi tími, sem ætlaður er til að ná fram pólitískri samstöðu, rekst þó ekki á afstöðu Hæstaréttar, eða eins og segir í dómnum: „verður ekki séð, að rökbundin nauðsyn

hnígi til þess að lögbinda um ókomna tíð þá mismunun,“ þar sem stefnan er tekin á jafna dreifingu árlegra veiðiheimilda á íbúa landsins og mismununin stendur ekki um ókomna tíð.

Ljóst er af dómi Hæstaréttar að hugmyndir um að skattleggja sérstaklega veiðiheimildir eða útgerðir geta ekki allar náð fram því sjónarmiði Hæstaréttar að gæta að jafnræði við takmörkun á atvinnufrelsi skv. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Vel hannað (opinbert?) uppboðskerfi gæti hugsanlega náð fram slíkum sjónarmiðum ásamt þeirri hugmynd sem lýst er í tillögu þessari og þyrfti að skoða það.

Niðurstaða: Dómur Hæstaréttar leiðir til þess að breyta þarf eignarhaldi á fiskveiðiheimildum þannig að hver borgari fái sinn hlut eða að allir þurfi að kaupa fiskveiðiheimildir á uppboði.

V. KAFLI

Könnun á áhrifum hugmyndarinnar.

Hugmyndin sem þingsályktunartillaga þessi byggist á felst í mikilli markaðs- og almenningsvæðingu veiðiréttarins sem mun lækka verð á árlegum veiðirétti.

Í könnun sem gert er ráð fyrir í þingsályktunartillögunni væru áhrif tillögunnar á eftirfarandi atriði athuguð:

- Fjárhagslega stöðu útgerðarfyrirtækja, sjómanna, fiskvinnslufyrirtækja, fiskvinnslufólks, sveitarfélaga og íbúa þeirra, landshluta og ríkissjóðs.
- Hagvöxt, samkeppnisstöðu atvinnuvega innbyrðis og gagnvart útlöndum, gengisþróun, tekjudreifingu, lífskjör, viðskipti með veiðiheimildir og verð þeirra, útflutning sem og þjóðhagsleg áhrif.
- Félagssleg áhrif á sjómenn, fiskvinnslufólk og íbúa sveitarfélaga.
- Byggðaðróun og atvinnu.

Enn fremur yrði kannað hvaða áhrif aukið framboð á árlegum veiðiheimildum hefði á verð þeirra og hvert yrði líklegt markaðsverð þegar allar veiðiheimildir verða seldar á markaði. Einnig verði metið hvert sé verðmæti kvótaeignar sem afskrifuð verði á 20 árum og varanlegs kvóta miðað við ýmsar forsendur, t.d. um markaðsvesti og væntanlegar veiðiheimildir.

Einnig er gert ráð fyrir að kannað verði kostir og gallar annarra mögulegra leiða sem tryggt geti að þessi auðlind verði ævarandi í eigu þjóðarinnar.

Vegna þess hve miklir hagsmunir eru í húfi væri eðlilegt að nefnd sjávarútvegsráðherra sem gerði slíka könnun fengi færustu erlenda sérfræðinga sér til fulltingis auk innlendra.

Eðlilegt verður að teljast að kannað verði hvort beita megi sömu reglu á aðrar takmarkaðar auðlindir í eigu þjóðarinnar, svo sem vatnsorku, hálendi og útvarpsrásir.

VI. KAFLI

Nýtt kerfi. Tæknileg útfærsla.

Tillöguhugmyndina mætti til dæmis útfæra með eftirfarandi hætti: Í byrjun hvers árs, t.d. í tengslum við skattframtöl, fengi hver sá sem búsettur var á landinu t.d. 1. desember árið á undan senda ávísun á sinn hlut í kvóta fiskveiðiársins sem hefst 1. september þremur árum síðar.

Ef kerfið hefði verið komið í fullan gang um síðustu áramót (1998/1999) hefði hver sá sem var á þjóðskrá 1. desember 1998, alls 275.264 einstaklingar, fengið ávísun um að hann ætti rétt á að veiða $\frac{1}{275.264} = 0,00036328761\%$ af öllum þeim veiðiheimildum sem heimilt verður að veiða frá 1. september 2002 til 31. ágúst 2003. Búið væri að úthluta veiðiheimildum fiskveiðiáranna fram til 2001/2002. Miðað við reynslu undanfarinna ára má reikna með

að heildarveiðiheimildir séu um 550.000 þorskígildistonn og fengi hver einstaklingur að veiða árlega u.þ.b. 2 þorskígildistonn. Miðað við markaðsverð núna, um 100 kr. á kg, gæfi þetta 200 þús. kr. á ári. Verðið mun hins vegar lækka mikið þegar allar veiðiheimildir verða seldar á markaði, jafnvel niður í 20 kr./kg. Því er líklegt að salan muni skila hverjum einstaklingi um 40–80 þús. kr. eða 160–320 þús. kr. til hvern fjögurra manna fjölskyldu.

Þessi ávísun á hlutdeild í veiðiheimildum er að því leyti óviss að ekki liggur fyrir hvað má veiða mikið af hverri tegund né heldur hvert verður markaðsverð eða afkoma útgerðar þegar kemur að veiðum. Sú er áhætta þess sem á ávísunina.

Tilvalið er að nýta hina nýju rafrænu skráningu verðbréfa til þess að gera þetta kerfi mjög lipurt. Þannig má minnka viðskiptakostnaðinn, sem óneitanlega er nokkur fyrir svo litlar upphæðir. Lækka má viðskiptakostnað með því að skipta þjóðinni upp í jafnstóra einsleita hópa sem fengju úthlutað árlegum veiðiheimildum til skiptis. (Dæmi: Þeir sem eru fæddir á sunnudögum og mánudögum fengju fyrst. Næst fengju þeir sem eru fæddir á þriðjudögum og miðvikudögum o.s.frv.) Þannig hækkaði einstakur hlutur umtalsvert, eða um $3,5 = \frac{7}{2}$. Enn fremur mætti úthluta annað eða þriðja hvert ár og þá tveimur eða þremur árum. Í þessu sambandi má benda á að kvótaviðskipti eru mjög dýr núna.

Sá sem fær ávísun á kvóta getur geymt kvótann sinn eða selt hann á markaði strax. Eflaust yrðu stofnaðir sjóðir, kvótasjóðir, sem fjárfestu í slíkum kvótum fram í tímann. Enn fremur gætu útgerðir, sem vegna langtímasölusamninga þurfa að tryggja sér veiðiheimildir fram í tímann, haft áhuga á því að kaupa kvótann strax. Virkur markaður mun myndast með þessa kvóta eins og húsbref. Fólk gæti hvenær sem er selt kvótann sinn og útgerðir og aðrir sem áhuga hafa gætu hvenær sem er keypt kvóta. Þannig yrði til stöðugur markaður með kvóta.

Fyrir byrjun fiskveiðiárs 1. september 2002 mundi sjávarútvegsráðuneytið auglýsa hvað mikið mætti veiða af hverri fisktegund á því fiskveiðiári. Það mundi jafnframt skipta ávísunum á hluta af heildarkvótanum í heimildir til að veiða einstakar fisktegundir.

Útgerðirnar myndu svo skiptast á fisktegundum eins og þær gera nú eða kaupa heimild til að veiða ákveðið magn af ákveðinni fisktegund á markaði. Við löndun yrði skipstjóri að framvísa heimildum til þess að veiða þær tegundir sem skipið kom með að landi. Hann gæti jafnvel keypt þær á staðnum eftir þörfum.

Margur mun selja kvóta sinn og fjölskyldu sinnar eins fljótt og auðið er. Það mun hugsanlega valda lægra gengi á kvóta strax eftir útsendingu ávísananna. En markaðurinn mun koma í veg fyrir að sú sveifla verði mikil.

Verð árlegra veiðiheimilda mun lækka umtalsvert því að útgerðin getur ekki og mun ekki vilja greiða herra verð fyrir kvótann en svo að reksturinn skili bærilegum hagnaði að meðaltali. Ef litið er á rekstur nokkurra stórra útgerðarfyrirtækja á síðasta ári sést að hagnaður þeirra á þorskígildiskíló er sem hér segir:

	Nettó hagnaður 1998 í þús. kr.	Veiðiheimildir 1998/99 tonn	Hagnaður á kg veiði- heimilda, kr./kg
Samherji	506.020	25.519	20
Grandi	324.121	14.563	22
Hraðfrystihús Eskifjarðar	275.154	8.788	31
Haraldur Böðvarsson	243.443	21.189	11
Síldarvinnslan	208.763	11.632	18

Miðað við núverandi stöðu og rekstur munu þessi fyrirtæki alls ekki geta né vilja greiða það verð sem nú gengur á markaði, 100 kr./kg ef þau þyrftu að kaupa allar veiðiheimildir sín-

ar. Þau gætu í hæsta lagi greitt 5–10 kr. á kg. *Ætli trillukarlar á Vestfjörðum mundu fúlsa við því að kaupna veiðiheimildir á því verði?* Augljóst virðist að smábátaútgerðin í landinu yrði meira en samkeppnisfær á þessu verði. Því væri skynsamlegast fyrir stóru útgerðirnar að selja frá sér eitthvað af árlegum veiðiheimildum, leigja skipin og hætta veiðum og sýna margfaldan hagnað!

Líklegt er að verð fyrir veiðiheimildir verði nálægt 20–40 kr. á kíló þegar kerfið fer að starfa að fullu. Þeir, sem geta veitt ódýrast munu halda verðinu uppi. Það mun svo aftur skila hverjum einstaklingi um 40–80 þús. kr. eða 160–320 þús. kr. til hvernar fjögurra manna fjölskyldu.

Ljóst er að svo mikil lækkun á verði árlegra veiðiheimilda mundi bæta stöðu þeirra sem vildu hefja útgerð og þar með stöðu þeirra byggða sem verst hafa farið út úr kvótakerfinu. Einnig mun það stórbæta afkomu þeirra útgerða sem gera út án þess að eiga kvóta.

20 ára yfirfærsla. Tæknileg útfærsla.

Ef gert er ráð fyrir að nefnd sjávarútvegsráðherra skili álitni haustið 2000, lagasetning sé tilbúin haustið 2001, lögin taki gildi í ársbyrjun 2002 og að nefndin og löggjafinn hafi komist að þeirri niðurstöðu að sú hugmynd, sem hér er lögð til sé sú besta, gæti tæknileg útfærsla litið út sem hér segir:

Ef eignin flyst yfir á 20 árum, 5% á ári, héldu núverandi handhafar kvóta 95% kvótans fiskveiðiárið 2002/2003, 90% árið 2003/2004, 85% árið 2004/2005 o.s.frv.

Í byrjun árs 2002 fengju allir sem verða í þjóðskrá 1. desember 2001 senda ávísun á 5% af veiðiheimildum kvótaársins sem hefst 1. september 2002, 10% af veiðiheimildum kvótaársins sem hefst 1. september 2003 og 15% af veiðiheimildum kvótaársins sem hefst 1. september 2004. Þannig mætti strax selja sem svarar 30% af árskvóta, þótt þau tilheyrðu að vísu þremur mismunandi fiskveiðiárum.

Ef gert er ráð fyrir að árlegar veiðiheimildir verði um 550.000 þorskígildistonn og íbúafjöldi sé óbreyttur, 275.000 manns, mun hver einstaklingur fá heimild til veiða 100 þorskígildiskíló fiskveiðiárið 2002/2003, 200 kg árið 2003/2004 og 300 kg árið 2004/2005. Alls fengi hver úthlutað heimild til að veiða tæp 600 kg. Ef verð fiskveiðiheimilda lækkaði úr 100 kr./kg í 75 kr./kg gæti hver einstaklingur selt þessa fyrstu úthlutun í ársbyrjun 2002 á 45 þús. kr.

Í ársbyrjun 2003 yrði dreift 20% af veiðiheimildum kvótaársins sem hefst 1. september 2005. Miðað við sömu forsendur væru það 400 þorskígildiskíló. Ef verðið á fiskveiðiheimildum lækkar enn frekar í 65 kr./kg gæfi það söluverð 26 þús. kr. á mann.

Í ársbyrjun 2004 yrði dreift 25% af veiðiheimildum kvótaársins 2006/2007 sem væru 500 kíló á mann. Ef verðið á fiskveiðiheimildum lækkar enn í 55 kr./kg gæfi það söluverð 28 þús. kr.

Í ársbyrjun 2005 yrði dreift 30% af veiðiheimildum kvótaársins 2007/2008, eða 600 kíló á mann. Ef verðið á fiskveiðiheimildum lækkar enn frekar í 50 kr./kg gæfi það söluverð 30 þús. kr. eða 120 þús. kr. til fjögurra manna fjölskyldu.

Margir munu ekki selja kvótann sinn fyrr en seinna en þó mætti búast við að um helmingur mundi selja strax. Fyrsta úthlutun í ársbyrjun 2002 mundi miðað við það þýða að fjárförf sjóða og útgerða gæti numið um 6 milljörðum kr.

Nær fullvíst verður að telja að slík markaðsvæðing veiðiheimilda muni lækka verð á árlegum veiðiheimildum verulega þegar í byrjun. Verðið mun svo lækka jafnt og þétt uns jafnvægisverð næst þegar allur kvóti verður seldur eftir 20 ár.

Í þessu sambandi má benda á veiðiheimildir í Norðurlandssíldinni sem ekki er unnt að veita á grundvelli veiðireynslu. Þær gætu verið fyrsta skrefið í þessari yfirfærslu til almennings.

Verð kvótans mun fara eftir hag útgerðarinnar hverju sinni. Þegar vel gengur, mikið má veiða eða verð á mörkuðum er hátt mun útgerðin bjóða meira í kvótann og verðið hækkar. Þá munu fjölskyldurnar geta veitt sér utanlandsferð eða nýjan bíl. Þegar aftur horfir illa fyrir útgerðinni mun verðið lækka því útgerðir munu heldur draga saman seglin en greiða of hátt verð fyrir kvótann, verð sem valda mundi taprekstri. Eftirspurn mun minnka. Verðið á kvótanum gæti jafnvel farið niður í ekkert ef staðan á mörkuðum er svo slæm að verðið nægi ekki fyrir rekstrarkostnaði, vöxtum og afskriftum. Þær útgerðir, sem veitt geta með minnstum tilkostnaði, eru vel reknar eða liggja vel við miðum eða markaði munu geta greitt hæsta verð fyrir kvótann. Þannig mun breytingin leiða til hraðari hagræðingar en ella.

Gert er ráð fyrir að útgerðirnar og aðrir sem eiga kvóta geti afskrifað eignina á 20 árum, 5% á ári. Þetta eru svipaðar afskriftir og á mestu langtímafjárfestingum fyrirtækjanna og lækka tekjuskattgreiðslur þeirra þar sem núna er ekki heimilt að afskrifa kvótaeign. Miðað við þá ávöxtun sem nú tíðkast, 7–10% og þá 12% ávöxtunarkröfu sem fram kemur í kvótaviðskiptum sem hlutfall verðs leigukvóta og kvóta er verðmæti slíkrar eignar 70–80% af verðmæti ævarandi eignar. Er þá tekið tillit til umræðunnar um auðlindaskatt sem veldur mikilli óvissu og skerðir væntanlegt verðmæti kvótaeignar og afskrifta í nýju kerfi. Ekki er tekið tillit til væntinga um meiri veiði sem auka verðmæti kvótans eða alfrjálsu framsali. Ef þessi þingsályktunartillaga verður samþykkt geta útgerðir gengið að þessari eign vísri og hagað rekstrinum eftir því. Vel má vera að mörg útgerðin muni meta slíka vissa eign jafnmikils og óvissa „kvótaeign“ í dag.

Bankar, sjóðir og aðrir lánardrottnar sem lánað hafa til útgerða og tekið hafa óbeint veð í kvóta skipanna geta gert ráðstafanir á þetta löngum tíma til að taka veð í öðrum eignum eða fá lánin greidd upp.

Éðlilegt er að útgerðir sem finna nýja fiskstofna, sem síðan þarf að setja kvóta á, fái á sama hátt þann kvóta til tímabundinnar eignar og afskrifist hann á 20 árum. Þetta gæti átt við Smuguveiðar, veiðar á Flæmingjagrundi eða kúfiskveiðar. Þannig verði útgerðir hvattar til að finna nýjar fisktegundir og frumkvæði þeirra verðlaunað.

VII. KAFLI

Áhrif á útgerðir.

Þeim „varanlegu“ veiðiheimildum sem útgerðin hefur undir höndum yrði breytt í venjulega eign útgerðarinnar, sem afskrifast á 20 árum. Afskriftir mætti draga frá tekjum fyrir skatt. Þessa eign mætti veðsetja, framselja alveg frjálst og óháð skipum. Hún yrði tryggð með lögum. Það yrðu sárabætur til útgerðarmanna sem þurfa að sæta upptöku „eignarinnar“ á 20 árum, eignar sem sumir þeirra eru nýbúnir að kaupa á 800 kr. kílóíð.

Þegar búið verður að tryggja eign þjóðarinnar á auðlindinni með því að dreifa árlegum veiðiheimildum á þjóðina verður ekki lengur þörf á alls konar kvöðum sem settar hafa verið á útgerðina, t.d. banni við fjárfestingu útlendinga, kvótaþingi, veðsetningarvandanum o.s.frv. Þessar kvaðir mætti allar fella niður. Þá yrði útgerðin frjáls en nú snýst útgerð meira um lögfræði en veiðar.

Þessi atriði, langur aðlögunartími, frjálst framsal, skattaleg afskrift veiðiheimildanna og aflétting kvaða, gætu stuðlað að sátt um breytinguna. Viðskipti með „varanlegar“ veiðiheimildir mundu líklega stóraukast en verðið lækka vegna þess að veiðiheimildirnar eru ekki leng-

ur ævarandi. Hins vegar væri þessi „eign“ tryggð með lögum og eigandinn þyrfti ekki að óttast frekari hremmingar. Möguleiki á afskriftum og alfrjáls viðskipti myndu einnig sporna við mikilli verðlækkun. Jafnvel er hugsanlegt að verð þessara eigna lækki hreint ekki neitt. Þessar heimildir myndu svo lækka jafnt og þétt í verði niður í núll eftir 20 ár enda gefa þær árlega veiðiheimildir og falla niður. Hagur útgerðarfyrirtækja kynni þrátt fyrir þetta að batna vegna minni kvaða.

Útlendingar ættu að geta eignast bæði árlegar veiðiheimildir og „varanlegar“ veiðiheimildir eins og aðrir enda munu þeir ekki hegða sér í neinu öðruvísi en Íslendingar, eins og rökstutt er í kafla I þar sem rætt er um auðlind þjóðar. Ekki þarf að óttast að þeir eða einstakir innlendir aðilar geti í krafti fjármagns keypt upp allar veiðiheimildir. Ævarandi varanlegar veiðiheimildir væru ekki lengur til og sá sem ætlaði sér að gína yfir öllum veiðum á Íslandi yrði á hverju ári að bjóða hæst og mundi það spenna verðið upp úr öllu valdi til hagsbóta fyrir allan almenning. Sá aðili yrði auk þess að veiða ódýrar en aðrir ef hann ætlaði ekki að tapa á dæminu.

Í umræðu undanfarinna ára hefur útgerðin fengið á sig neikvæða ímynd vegna kvótasölu. Það er ekki að öllu leyti sanngjarn því fæstir sem stunda útgerð í dag hafa selt kvóta. Þvert á móti hafa margir þeirra keypt varanlegan kvóta dýrum dómum. Þá hafa hagræðingaraðgerðir sem leiða til flutnings kvóta frá sumum byggðum mætt litlum skilningi. Sú lausn sem hér er lögð til gæti bætt ímynd útgerðarinnar.

Áhrif á sjómenn.

Mikillar óánægju hefur gætt á meðal sjómanna með þróun sem hefur átt sér stað á undan-gengnum árum. Ber þar fyrst að nefna „tonn á móti tonni“-aðferðina þar sem fiskvinnsla leggur til tonn af veiðiheimildum á móti tonni útgerðarinnar. Í staðinn lækkar verðið á fiskinum, sem fiskvinnslan greiðir. Hlutur sjómanna lækkar þannig að í raun greiða þeir fyrir aflaheimildirnar. Svipaðar sögur eru sagðar þegar útgerðin kaupir aflaheimildir beint. Sjómenn standa frammi fyrir því að taka pokann sinn vegna þess að aflaheimildir skipsins eru búnar eða taka þátt í að kaupa frekari veiðiheimildir. Til að koma í veg fyrir þetta var kvótaþinginu komið á en við það missti fjöldi sjómanna vinnuna. Eignarhald á veiðiheimildum hefur þannig í reynd komið niður á sjómönnum.

Ekki fer hjá því að eigendur útgerða sem hafa keypt aflaheimildir á 800 kr. kílóíð geri kröfu um arð af þeirri fjárfestingu. Fulltrúi sjómanna hefur talað um nýjan aðila um borð sem krefjist hlutar. Þannig mun ekki verða mikill munur á því hvort útgerðin kaupir aflaheimildina beint, eins og þessi tillaga gerir ráð fyrir, eða hvort eigendur útgerðarinnar gera kröfu um sambærilegan arð af því fjármagni sem bundið er veiðiheimildum sem útgerðin hefur undir höndum og gæti selt frá sér. Sjómenn munu verða eins settir.

VIII. KAFLI

Gagnrýni á hugmyndina.

Nokkur gagnrýni hefur komið fram á þessa hugmynd.

Veldur tillagan byggðaröskun? Fullyrt hefur verið að slík dreifing skaði landsbyggðina vegna þess að íbúarnir fái miklu minni aflahlutdeild en fyrirtæki á staðnum þurfi að kaupa. Til dæmis fengu íbúar Vestmannaeyja um 1,7% af öllum aflaheimildum en fyrirtæki á staðnum þyrftu að kaupa um 11–12% af öllum aflaheimildum til að veiða sama magn og hingað til. Þessi fullyrðing væri rétt ef Vestmannaeyjar væru lokað hagkerfi og íbúar Vestmannaeyja væru jafnframt allir jafnt í útgerð. En svo er ekki. Mikið fjármagn fer á milli lands og eyja

og fyrirtæki í Vestmannaeyjum eru að nokkru í eigu einstaklinga og stofnanaffjárfesta í Reykjavík og víðar og þeir eigendur þyrftu hugsanlega að sætta sig við lægri arð. Svo má ekki gleyma því að margir þeirra sem selt hafa kvóta hafa fjárfest í Reykjavík ef ekki erlendis. Margir íbúar Vestmannaeyja eiga og íbúðir í Reykjavík.

Það eru allt aðrir aðilar sem fá aflaheimildir í Vestmannaeyjum en þeir sem þurfa að kaupa þær. Spurningin snýst um það hvort útgerðir í Vestmannaeyjum geti greitt jafnhátt eða hærra verð en útgerðir t.d. í Reykjavík. Útgerð hefur verið stunduð frá Vestmannaeyjum vegna þess að stutt er á miðin og þess vegna er ódýrara að veiða fisk þar en víða annars staðar. Útgerðir í Vestmannaeyjum ætti því alla jafna að geta greitt hærra verð en útgerðir annars staðar og yrðu því væntanlega ofan á í samkeppninni um aflaheimildir til hagsbóta fyrir svæðið.

Mikið framboð og þar með lækkað verð á aflaheimildum mun gagnast Vestmannaeyjum sem bæjarfélagi umfram önnur því að nýir aðilar geta hafið útgerð og gömlu útgerðirnar fá samkeppni. Fólk á staðnum þarf ekki að óttast að kvótinn sigli burt með ákvörðun eins útgerðaraðila og ekkert komi í staðinn.

Safnast kvótinn á fárra hendur eða kaupa útlendingar allt? Þar sem stofninn sjálfur, varanlegur kvóti, verður ekki lengur til sem hugtak er engin hætta á að einhver sterkur aðili geti eignast stóran hlut í kvótanum. Einungis verða seldar árlegar veiðiheimildir. Ef einhver vill eignast stóran hluta í fiskveiðiheimildum yrði hann að bjóða almenningi mjög hátt verð á hverju ári. Það er þekkt á mörkuðum að slíkt hækkar verðið mjög. Hann mundi auk þess þurfa að keppa við þá sem geta veitt ódýrast. Hann gæti ekki keypt stóran hlut til lengdar nema geta sjálfur veitt mjög ódýrt. Það er því útilokað að einhver reyndi slíkt nema tapa umtalsvert á því sjálfur.

Er hugmyndin framkvæmanleg? Fyrir einum eða tveimur áratugum hefði slík hugmynd vart verið framkvæmanleg vegna mikils viðskiptakostnaðar. Nú er hugmyndin vel framkvæmanleg, sérstaklega eftir að rafræn skráning verðbréfa hefur verið tekin upp. Almenningu er auk þess búinn að læra á húsbréfakerfið, þar sem hægt er að selja húsbréf eða kaupa með mjög stuttum fyrirvara. Svo hafa síðustu útboð á ríkisbönkum sýnt að almenningur er mjög vel með á nótunum í fjármagnsviðskiptum. Fjármálamarkaðurinn er orðinn nokkuð vel þróaður og viðbót sem þessi yrði honum mikil lyftistöng. Almenningu kæmist auk þess í mun betri snertingu við auðlind sína og fengi aukinn áhuga á henni.

Er slíkt kerfi til erlendis? Ekki er kunnugt um nákvæmlega slíkt kerfi erlendis en kerfi þessu líkt er við lýði í Alaska. Það ætti þó ekki að hindra það að hugmyndin verði skoðuð. Slík vandamál koma ekki upp nema við sérstakar aðstæður eins og eignarhald á veiðiheimildum við Ísland og þau þurfa sérstakar lausnir.

IX. KAFLI

Rök fyrir nýju kerfi.

Sú breyting á eignarhaldi veiðiheimilda sem hér er lögð til hefur eftirfarandi kosti:

1. Eignarhald á árlegum veiðirétti er bundið við fólk sem er búsett á Íslandi. Þannig er tryggt að auðlindin nýtist íbúum landsins og að arðurinn af auðlindinni renni til innlends efnahagslífs. Ekki er hætta á því að auðlindin verði alþjóðleg og að arðsmiðja hennar flytjist úr landi. Dæmi af Vestfjörðum og Suðurnesjum sýna að illmögulegt er í núverandi kerfi að halda arðsmiðju kvótans á ákveðnum stað. Unnt er að stofna útgerð með höfuðstöðvar á einum stað þó að reksturinn sé í reynd allt annars staðar.

2. Öll sú flókna lagasetning sem ætlað er að tryggja að auðlindin sé í höndum „Íslendinga“, t.d. lög um fjárfestingar útlendinga í íslensku atvinnulífi, verður óþörf. Ekki skiptir lengur máli hvírrar þjóðar sá er sem veiðir fiskinn og vinnur hann ef hann greiðir markaðsverð til íbúa landsins fyrir aðgang að miðunum. Afllinn verður veiddur þar sem hagkvæmast er að veiða hann og vinna með hliðsjón af fjarlægð til miða og markaðar og hæfu starfsfólki.
3. Þau óleystu vandamál sem snúa að veðsetningu kvóta, eignfærslu hans, erfðum og búskiptum verða öll mjög einföld þegar það liggur fyrir að kvótinn er venjuleg eign sem afskrifast á 20 árum.
4. Þessi lausn kemur til móts við þá réttlætiskröfu að auðlind þjóðarinnar verði ekki úthlutað tilviljanakennt til útvalins hóps fólks en aðrir, jafnvel þeir sem öfluðu reynslunnar, fái ekki neitt. Hún lagar aftur að einhverju leyti þá tilviljanakenndu tekjumisskiptingu sem átt hefur sér stað að undanfögnu.
5. Að mati flutningsmanns er meginkostur hugmyndarinnar að baki þessari þingsályktunartillögu að andvirði kvótans rennur ekki til ríkisins, eykur ekki ríkisumsvif. Skarpan greinarmun verður að gera á ríkissjóði og fólkinu í landinu. Hér er um almannavæðingu að ræða en ekki ríkisvæðingu. Reginmunur er á þessari tillögu og öðrum sem ganga út á að veiðileyfagjaldið renni til ríkisins í formi skatts, sölu eða opinbers uppboðs.
6. Þar sem hver einstaklingur, börn og gamalmenni meðtalín, fær sinn hlut í árlegum veiðiheimum og getur selt hann verður ekki eins mikil þörf fyrir barnabætur og opinberan örorku- og ellilífeyri. Þannig yrði þeim byrðum létt af ríkinu að hluta.
7. Tekjur fólks af sölu ávísana á hlut í árlegri veiðireynslu yrðu væntanlega skattskyldar eins og aðrar tekjur. Skattstofninn stækkaði og lækka mætti tekjuskatt þegar fram í sækta. Í kerfinu er auk þess fólgin svo mikil tekjujöfnun, þar sem allir fá sömu upphæð, að hugsanlega mætti samhliða taka upp flata skatta. Eins mætti hugsa sér að þessar tekjur yrðu skattfrjálsar sem nokkurs konar frítekjumark.
8. Tillagan hefur í för með sér mikla markaðsvæðingu kvótans. Þar sem kvóta er úthlutað þrjú ár fram í tímann færu 30% af árlegum kvóta á markað fyrsta árið; 5% fyrir fyrsta fiskveiðiárið, 10% fyrir það næsta og 15% fyrir hið þriðja. Við næstu úthlutun færu svo á markað 20%, 25% o.s.frv. Þessi mikla markaðsvæðing mun valda mikilli verðlækkun á árlegum leigukvóta, úr 100 kr./kg í hugsanlega 50–60 kr./kg eða jafnvel lægra. Útgerðin mun ekki geta né vilja greiða jafnhátt verð og nú tíðkast þegar hún þarf að kaupa stórhluta þess afla sem hún veiðir. Ella mundi hún ekki skila hagnaði. Þessi verðlækkun mun gera nýjum aðilum kleift að hefja útgerð en nú er það nánast óhugsandi. Það mun svo aftur bæta stöðu þeirra byggðarlaga sem misst hafa mikinn kvóta og liggur við landauðn í dag.
9. Það kerfi sem hér er lagt til að tekið verði upp gerir ráð fyrir að einstaklingar selji kvóta sinn á markaði. Þegar vel gengur í útgerðinni, hátt verð er á mörkuðum eða afli mikill mun verð á kvótanum hækka. Allir vilja auka við sig og kaupa kvóta. Þá munu fjölskyldurnar geta keypt sér bíl eða farið í ferðalag. Þegar illa árar munu útgerðirnar vilja draga saman seglin og verða ekki reiðubúnar til að greiða eins hátt verð fyrir kvótann. Þá verða heimilin að sleppa einhverju af útgjöldum sínum. Afkoma útgerðarinnar mun jafnast og sú sveiflujöfnunin sem talsmenn iðnaðarins hafa lagt svo mikla áherslu á mun verða hjá fjölskyldunum og kvótasjóðum. Það hefur enda sýnt sig að þar gengur betur að draga saman seglin en t.d. hjá ríkinu.

10. Þetta nýja kerfi mun bæta samkeppnisstöðu Íslands gagnvart útlöndum. Fyrirtæki sem ræður launþega hér á landi nýtur þess að hann og fjölskylda hans fá árlegar tekjur af kvótasölu en fyrirtæki erlendis njóta ekki slíks.
11. Útgerðin mun ætíð geta keypt allan kvóta sem hún þarfnast á verði sem ræðst á markaði. *Hún mun kaupa kvóta á sama hátt og olíu og önnur aðföng.*
12. Kvótæign útgerðanna verður viss og afskrifast á 20 árum í stað þeirrar óvissu sem ríkir um núverandi „eign“. Sumum útgerðum kann að þykja sú eign betri en óvissan sem fylgir núverandi kvóta. Þessi langi afskriftatími mun gefa útgerðinni og lánastofnunum nægan tíma til að ganga frá skuldum og mynda eign.

Ókostir núverandi fyrirkomulags.

Það eignarhald sem tekið var upp til bráðabirgða árið 1984 hefur eftirfarandi ókosti:

1. Eignarhaldið er bundið við hugtakið „Íslendingur“. Íslendingur er hins vegar einstaklingur sem hegðar sér aðallega í samræmi við eigin hagsmuni en ekki nema að litlu leyti í samræmi við hagsmuni þjóðarinnar. Þegar um mikla fjármuni er að ræða, hundruð eða þúsundir milljóna króna, verða einkahagsmunir ávallt teknir fram yfir hagsmuni þjóðarinnar. Þessu hafa Vestfirðingar fengið að kynnast þegar hagsmunir byggðarlagsins rekast á hagsmuni einstaklinga sem „eiga“ kvótann.
2. Í auknum mæli hafa íslensk útgerðarfélög keypt útgerðir í mörgum löndum, orðið alþjóðleg. Þessi þróun er í fullum gangi. Þegar slíkt alþjóðafyrirtæki stundar útgerð í mörgum löndum heims, þar á meðal á Íslandi, er nokkuð víst að arðsmiðja þess mun ekki vera á Íslandi heldur yrði Ísland verstöð jafnsett hinum verstöðvum fyrirtækisins. Verksmiðjuskip fyrirtækisins kæmu jafnvel aldrei til hafnar á Íslandi. Auðlindin væri orðin alþjóðleg. Staðsetning höfuðstöðva fyrirtækisins skiptir hér engu eða ríkisfang eigna.
3. Til þess að halda auðlindinni í eigu þjóðarinnar hafa verið sett viðamikil og flókin lög á Alþingi sem takmarka fjárfestingar útlendinga í útgerð og fiskvinnslu. Útgerðin skal vera í höndum Íslendinga og íslenskra fyrirtækja. Vandamálín sem skapast vegna eignartengsla eru nánast óyfirtíganleg og reglurnar verða afar flóknar. Ekki er komið í veg fyrir raunveruleg yfirráð vegna lánveitinga sem oftast eru sterkari en bein eignaradild. Mörkin á milli útgerðar, fiskiðnaðar og annars iðnaðar eru oft mjög óljós. Þessar flóknu reglur hamla allri eðlilegri fjármögnun atvinnugreinarinnar. Þær eru krampakennd tilraun til þess að halda auðlindinni í eigu þjóðarinnar. Með þeirri lausn, sem hér er stefnt að, er allendis óþarft að setja allar þessar hömlur og kvaðir því að arðurinn af auðlindinni rennur til þjóðarinnar sem leigugjald.
4. Vegna þess að auðlindin er sameign þjóðarinnar en gengur samt kaupum og sölum hafa komið upp mikil og vaxandi vandkvæði. Minna má á lögin um samningsveð sem samþykkt voru fyrir nokkrum árum. Enn fremur má minna á vandamál í sambandi við afskriftir kvóta, skattalega eignfærslu kvóta, erfðir og skiptingu kvótæignar við búskipti. Allt vandamál sem ekki hafa verið leyst.
5. Framsal kvóta, sem er grundvöllur fyrir hagkvæmni fiskveiðistjórnunarkerfisins, hefur valdið miklum deilum. Reynt hefur verið að takmarka framsal en allar slíkar takmarkanir eru til baka og valda tjóni. Þessi vandræði stafa af því að ekki liggur fyrir hver á kvótann og fólk sættir sig ekki við fjárhagslegar afleiðingar kerfisins fyrir einstaklinga, þ.e. að verið sé að selja það sem er í sameign þjóðarinnar.

6. Núverandi kerfi gerir nýjum aðilum ókleift að hefja útgerð. Þeir þurfa að keppa við aðila sem hafa fengið kvóta gefins. Myndast hefur óeðlilega hátt verð fyrir leigukvóta, þ.e. um 100 kr. á þorskígildiskíló. Þetta verð er mjög hátt í samanburði við markaðsverð á fiski upp úr sjó. Þetta verð geta þeir einir greitt sem hafa fengið stóran hluta af kvóta sínum gefinn og greiða því í raun lágt meðalverð fyrir leigukvótann. Afleiðingarnar eru vandræði margra byggðarlaga sem misst hafa kvóta og fá hann ekki aftur vegna þess að nýir aðilar geta ekki hafið útgerð. Þá kemur upp krafa um byggðakvóta, sem svo aftur hlýtur að kalla á deilur.
7. Flest stærstu fyrirtæki í útgerð hafa aflað sér fjár á hlutabréfamarkaði og notað það fé til að kaupa veiðiheimildir. Þannig hefur nýtt fé streymt til þeirra útgerðarmanna sem fyrir voru, ýmist til að greiða tap á óhagkvæmum rekstri eða til að kaupa kvóta af útgerðarmönnum sem hætta útgerð og fá þannig fé fyrir sameign þjóðarinnar.
8. Þrátt fyrir ákvæði í kjarasamningum um að sjómenn skuli ekki taka þátt í kvótakaupum útgerðarinnar er töluvert um slíkt, enda er auðvelt að sjá fyrir sér aðstæður þar sem skip er búið með kvótann og áhöfnin stendur frammi fyrir því að taka pokann sinn eða taka þátt í kvótakaupum sem ekki borga sig fyrir útgerðina nema sjómenn taki þátt í þeim. Angi af þessu máli eru t.d. samningar útgerðar við fiskvinnsluhús um tonn á móti tonni sem lækka verðið á aflanum.
9. Þetta býður svo aftur upp á misnotkun sem felst í því að útgerðarmaður stofnar fyrirtæki og leigir því skipið en selur því leigukvóta.
10. Samtök iðnaðarins hafa bent á skaðleg áhrif sem sjávarútvegurinn hefur á aðrar atvinnugreinar. Þegar vel gengur í sjávarútvegi keppir hann við aðrar greinar um fólk. Laun hækka, aðrar greinar geta ekki borið þann kostnað og hætta starfsemi því gengisþróun tekur mið af stöðu sjávarútvegs. Þegar illa gengur hjá sjávarútveginum er gengið fellt og aftur myndast grundvöllur fyrir aðrar atvinnugreinar. Þessar sveiflur eru öðrum atvinnugreinum mjög dýrkeyptar. Núverandi eignarhald kemur ekki í veg fyrir slíkar sveiflur.
11. Fiskvinnslan er oft samvinnuð útgerð en ekki alltaf. Það hefur í för með sér að sum fiskvinnslufyrirtæki njóta kvótagjafarinnar á meðan önnur þurfa að kaupa til sín viðskipti. Auk þess er fiskvinnslan í mikilli samkeppni við frystitogara. Þannig þrengir sífellt að fiskvinnslunni og það kemur niður á því fólk sem þar starfar.
12. Einn helsti ókosturinn við núverandi eignarhald er að það byggist á tilviljanakenndri veiðireynslu á tilviljanakenndu tímabili og hefur því öll einkenni happdrættis. Happdrættið var ekki auglýst fyrir fram. Fólk skilur ekki slíkt réttlæti því að einungis þröngur hópur fólks fékk að taka þátt í happdrættinu. Þeir sem hlutu vinning fengu hann ekki endilega vegna eigin snilli, dugnaðar eða frumkvæðis. Eignarhaldið hefur valdið þvílíkri röskun á tekjuskiptingu í þjóðfélaginu að leita þarf aftur til verðbólgutímans og neikvæðu vaxtanna til að finna sambærilega eignatilfærslu og dugir ekki til. Þessi eignatilfærsla hefur valdið sárindum og gremju almennings sem skilur ekki svona réttlæti.
13. Það er og ókostur við núverandi eignarhald að stöðug umræða er um að skattleggja veiðiheimildir, breyta eignarhaldinu eða afnema það. Þannig skapast mikil óvissa og dýr fyrir útgerðarmenn. Bent hefur verið á að þegar sé kominn vísir að veiðileyfagjaldi, sem er gjaldtaka Þróunarsjóðs, og veiðieftirlitsgjald. Þessi gjöld, sem samtals eru um 1,50 kr. á hvert úthlutað þorskígildiskíló, renna til hagræðingar í sjávarútvegi, reksturs rannsóknaskips og eftirlits og gæti því flokkast sem þjónustugjald.