

Frumvarp til laga

breytingar á lögum um stjórn fiskveiða, nr. 38 15. maí 1990.

Flm.: Jóhann Ársælsson, Svanfríður Jónasdóttir, Lúðvík Bergvinsson, Ásta R. Jóhannesdóttir, Bryndís Hlöðversdóttir, Einar Már Sigurðarson, Gísli S. Einarsson, Guðmundur Árni Stefánsson, Guðrún Ögmundsdóttir, Jóhanna Sigurðardóttir, Karl V. Matthíasson, Kristján L. Möller, Margrét Frímansdóttir, Rannveig Guðmundsdóttir, Sigríður Jóhannesdóttir, Þórunn Sveinbjarnardóttir, Össur Skarphéðinsson.

1. gr.

Við 6. gr. laganna bætast þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Úthlutun sóknardaga til báta sem hafa rétt til veiða samkvæmt þessari grein skal skert um $\frac{1}{10}$ á fiskveiðiárinu 2003/2004. Eftir það skal skerða úthlutaða sóknardaga þeirra um sama fjölda að teknu tilliti til flutnings sóknardaga til bátsins og frá honum.

Fiskveiðiárið 2012/2013 og framvegis fá þessir bátar einungis úthlutað aflahlutdeild í samræmi við 2. tölul. 2. mgr. 7. gr.

Bátum sem hafa réttindi til veiða á sóknardögum samkvæmt þessari grein er einnig heimilt til og með fiskveiðiárinu 2011/2012 að róa aðra daga á tímabilinu 1. apríl til 31. október ár hvert enda hafi þeir þá lokið veiðum sínum samkvæmt ákvæðum þessarar greinar um sóknardaga, tilkynnt um það til Fiskistofu og leigt til sín veiðiréttindi samkvæmt reglum þar um.

2. gr.

7. gr. laganna orðast svo:

Veiðar á þeim tegundum sjávardýra, sem ekki sæta takmörkunum á leyfilegum heildarafla skv. 3. gr., eru frjálssar öllum þeim skipum sem leyfi fá til veiða í atvinnuskyni skv. 4. gr. með þeim takmörkunum sem leiðir af almennum reglum um veiðisvæði, veiðarfæri og veiðitíma. Heimilt er að svæðisbinda veiðar einstakra tegunda enda liggi fyrir tillögur Hafrannsóknastofnunarinnar um hámarksveiðiþol þeirrar fisktegundar sem um ræðir á viðkomandi svæði.

Veiðiheimildum á þeim tegundum sem heildarafli er takmarkaður af skal úthlutað til einstakra skipa, sbr. þó ákvæði 6. gr. Skal hverju skipi úthlutað tiltekinni hlutdeild af leyfðum heildarafla tegundarinnar. Nefnist það aflahlutdeild skips. Aflahlutdeild öðlast skip með eftirfarandi hætti:

1. Á fiskveiðiárinu 2003/2004 fær skipið úthlutað aflahlutdeild í samræmi við þau réttindi sem það á samkvæmt því kerfi sem við lýði var við gildistöku þessara laga, að frádreginni skerðingu sem nemur $\frac{1}{10}$ aflahlutdeildar.

Eftir það skal skerða upphaflegu hlutdeildina árlega fyrir úthlutun um sama hundr- aðshluta til viðbótar að teknu tilliti til flutnings aflahlutdeildar til skipsins og frá.

Á fiskveiðiárinu 2012/2013 og framvegis fá þessi skip einungis úthlutað aflahlutdeild í samræmi við 2. tölul.

2. Skip öðlast aflahlutdeild með því að leigja hana til sín, sbr. þó 1. tölul. Aflahlutdeild sem skip leigir til sín samkvæmt þessu ákvæði lýtur ekki skerðingarákvæðum 1. tölul.
3. Aflamark skips á hverju fiskveiðiári, veiðitímabili eða vertíð ræðst af leyfðum heildarafla viðkomandi tegundar og hlutdeild skipsins í þeim heildarafla skv. 1. og 2. tölul.

Skal Fiskistofa senda útgerð hvers skips sérstaka tilkynningu um aflamark þess í upphafi veiðitímabils eða vertíðar.

3. gr.

Við löggin bætist ný grein, 7. gr. a, svohljóðandi:

Aflahlutdeild sem ekki er ráðstafað á annan hátt í lögum þessum skal boðin til leigu í einingum með stöðugu og jöfnu framboði.

Hver eining er hlutdeild í veiði á tiltekinni fisktegund til fimm ára í senn. Skal hæstbjóðandi fá samning um hverja einingu enda setji hann tryggingu fyrir greiðslu aflahlutdeildar-samningsins.

Fiskiskipaflotinn skiptist í eftirfarandi útgerðarflokka og skal heildaraflahlutdeild í hverjum útgerðarflokki vera samanlögð aflahlutdeild allra skipa og báta í floknum við gildistöku þessara laga og skal bjóða þá aflahlutdeild sem losnar frá skipum í hverjum flokki til leigu til skipa innan hans:

1. flokkur: Almennur flokkur fiskiskipa sem ekki tilheyra 2. og 3. útgerðarflokki samkvæmt þessari grein og bátar undir 15 brúttótonnum sem velja þennan kost.
2. flokkur: Fiskiskip sem veiða með botnvörpu, flotvörpu og dragnót og falla undir 1. flokk skipa samkvæmt skilgreiningu í 5. gr. laga nr. 79 26. maí 1997.
3. flokkur: Bátar undir 15 brúttótonnum. Bátum úr þessum útgerðarflokki skal heimilt að leigja til sín aflamark frá skipum utan flokksins.

Heimildir til sérveiða skulu boðnar til leigu sérstaklega aðgreint eftir svæðum og tegundum.

Útgerðir allra skipa sem leyfi hafa til veiða samkvæmt lögum þessum skulu hafa jafnan rétt til að bjóða í þær aflaheimildir sem í boði verða hafi þær rétt til veiða á viðkomandi svæði og í viðkomandi útgerðarflokki. Sé atvinnuöryggi í sjávarbyggð ógnað vegna skorts á afla til vinnslu er ráðherra þó heimilt að láta bjóða aflaheimildir sérstaklega til leigu til útgerða sem skuldbinda sig til að landa afla til vinnslu þar. Heimildin er háð því skilyrði að Byggðastofnun hafi að beiðni sveitarstjórnar metið aðstæður og lagt til að heimildinni verði beitt.

Heimilt er að skila aflahlutdeild sem skip hafa hlotið skv. 2. tölul. 2. mgr. 7. gr. og skal þá bjóða hana til leigu að nýju svo fljótt sem auðið er með sambærilegum hætti og aðrar veiðiheimildir. Greitt skal sérstakt umsýslugjald vegna slíks útboðs.

Heimilt skal þeim útgerðum sem leigja til sín aflahlutdeild að framleigja 50% aflamarks og skipta á veiðiheimildum innan síns útgerðarflokks á því fiskveiðiári sem stendur hverju sinni.

Fiskistofa skal sjá um framkvæmd útboða á þeim aflaheimildum sem samkvæmt lögum þessum á að bjóða til leigu á markaði og ber ábyrgð á framkvæmd og eftirliti með þessari starfsemi. Fiskistofa getur falið öðrum aðilum framkvæmd einstakra þátta, þar á meðal innheimtu leigugjalds.

Leigugjaldinu skal skila til ríkissjóðs.

Leigugjald vegna veiða á viðkomandi fiskveiðiári skal innheimta með þremur jöfnum greiðslum í samræmi við þá aflahlutdeild sem skipið hefur fengið úthlutað til veiða á því ári skv. 2. tölul. 2. mgr. 7. gr. Skulu eindagar greiðslanna vera 1. september, 1. janúar og 1. maí.

Ráðherra skal með reglugerð kveða nánar á um skiptingu flotans í útgerðarflokka, uppboð, leigu og innskil aflahlutdeildar samkvæmt þessari grein.

4. gr.

8. gr. laganna orðast svo:

Verði veiðar takmarkaðar skv. 3. gr. á tegundum sjávardýra sem ekki hafa áður verið bundnar ákvæðum um leyfðan heildarafla skal bjóða aflaheimildirnar til leigu samkvæmt ákvæðum 7. gr. a.

5. gr.

9. gr. laganna fellur brott.

6. gr.

Við 6. mgr. 11. gr. laganna bætist eftirfarandi málslíður: Ekki er heimilt að framselja aflahlutdeild sem skip hefur hlotið samkvæmt ákvæðum 2. tölul. 2. mgr. 7. gr.

7. gr.

Við ákvæði til bráðabirgða XXIV í lögunum bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi: Frá og með fiskveiðiárinu 2003/2004 skal skerða aflahlutdeild krókabáta um $\frac{1}{10}$ á ári þannig að fiskveiðiárið 2011/2012 jafngildi úthlutað aflahlutdeild $\frac{1}{10}$ af aflahlutdeild bátsins á fiskveiðiárinu 2003/2004 að teknu tilliti til flutnings aflahlutdeildar til og frá bátnum.

Á fiskveiðiárinu 2012/2013 og framvegis fá þessir bátar einungis úthlutað aflahlutdeild í samræmi við 2. tölul. 2. mgr. 7. gr.

8. gr.

Við ákvæði til bráðabirgða XXV í lögunum bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Frá og með fiskveiðiárinu 2003/2004 skal skerða úthlutanir aflaheimilda samkvæmt ákvæði þessu um $\frac{1}{10}$ á ári þannig að fiskveiðiárið 2010/2011 jafngildi úthlutað aflahlutdeild samkvæmt ákvæði þessu $\frac{1}{10}$ af því sem hún væri óskert en falli niður að loknu því ári.

9. gr.

Við lögin bætast tvö ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

a. (XXVIII.)

Sjávarútvegsráðherra skal með útgáfu reglugerðar heimila löndun á fiski utan kvóta á næstu tveimur fiskveiðiárum og ákveða verð sem fyrir hann skal greiða til útgerða. Skal við það miðað að útgerðir geti ekki hagnast á að gera sérstaklega út á slíkar veiðar en skaðist þó ekki á því að koma með aflann að landi.

Fiskur, sem landað er samkvæmt þessari heimild, skal seldur hæstbjóðanda og mismunur þess verðs sem útgerðin fær til sín og þess verðs sem fæst fyrir fiskinn skal renna til Hafrannsóknastofnunarinnar.

b. (XXIX.)

Sjávarútvegsráðherra skal skipa nefnd fimm sérfróðra manna til þess að fylgjast með framkvæmd laganna og gera tillögur um breytingar ef ástæða þykir til, svo sem um framsalsreglur og um framkvæmd aðstoðar við sjávarbyggðir sem eiga við alvarleg atvinnuvandamál að etja vegna skorts á afla til vinnslu. Nefndin skal skila skýrslu til Alþingis um framkvæmd og áhrif þessara laga innan fimm ára frá gildistöku þeirra.

10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda 1. september 2003.

Greinargerð.

Meginatriði frumvarpsins.

Frumvarpið var lagt fram á 127. löggjafarþingi og er nú lagt fram nær óbreytt. Frumvarpið felur í sér tillögur um verulegar breytingar á nokkrum mikilvægum þáttum gildandi fiskveiðistjórnarlaga. Megintilgangur breytinganna er að tryggja jafnræði og atvinnufrelsi.

Jafnhliða er gert ráð fyrir breytingum á lögum um Þróunarsjóð sjávarútvegsins, nr. 92/1994, og um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 75/1981.

1. Úthlutun aflahlutdeilda án endurgjalds verður afnumin í jöfnum áföngum á tíu árum en útgerðum fiskiskipa þess í stað gefinn kostur á aflahlutdeildarsamningi til fimm ára í senn á markaði þar sem öllum útgerðum sambærilegra fiskiskipa er fenginn jafn réttur og nýliðun þar með auðvelduð. Greiðslum fyrir veiðiheimildir verður dreift á það ár sem þær eru nýttar á. Allar aflahlutdeildir verða komnar á markað eftir tíu ár.
2. Fiskveiðiflotanum verður skipt í þrjá útgerðarflokka, m.a. til að tryggja hagsmuni landvinnslunnar og strandveiðiflotans, og fær hver um sig tiltekinn hluta heildaraflahlutdeilda. Smábátunum er heimilað að leigja til sín aflakvóta frá öðrum útgerðarflokkum en útgerðarmenn annarra fiskiskipa öðlast ekki heimild til að leigja til sín aflakvóta frá smábátum.
3. Sérstakt tillit verður hægt að taka til sjávarbyggða þar sem við mikla atvinnuerfiðleika er að etja vegna skorts á afla til vinnslu með því að heimila sérstakt útboð á aflahlutdeildum til útgerða sem skuldbinda sig til að landa fiski til vinnslu á viðkomandi stað.
4. Vilji útgerð ekki nýta aflahlutdeild sem hún hefur aflað sér á markaði er henni ekki heimilt að framselja hlutdeildina heldur skal skila henni inn og verður hún þá umsvifalaust boðin öðrum. Einungis verður hægt að leigja frá sér innan ársins allt að 50% af aflaheimildum hvers árs, enda hafi útgerð staðið skil á greiðslu vegna heimildanna. Framsalskerfi aflahlutdeilda og aflamarks samkvæmt núverandi úthlutunarkerfi verður óbreytt þau tíu ár sem tekur að hverfa frá því.
5. Tekið er á brottkasti. Næstu tvö fiskveiðiár skal löndun á afla utan kvóta heimiluð. Verð aflans skal miðast við að útgerðir hagnist ekki á slíkum veiðum en skaðist þó ekki við að koma með fiskinn að landi. Slíkur afli skal seldur hæstbjóðanda og mismunur af andvirði þess sem útgerðin fær og greidds verðs skal renna til Hafrannsóknastofnunarinnar.
6. Fiskistofu verður falið að hafa umsjón með útboðum aflahlutdeilda en henni jafnframt gefin heimild til þess að fela öðrum aðilum einstaka þætti framkvæmdarinnar. Innheimta leigugjalda á sér stað þrisvar á ári á leigutímanum, jafnóðum og veiðum vindur fram. Leigutekjur renna í ríkissjóð og er m.a. ætlað að standa undir kostnaði hins opinbera af nýtingu auðlindarinnar, svo sem vegna hafrannsóknna og eftirlits.
7. Skipuð verður sérstök nefnd sérfræðinga til þess að fylgjast með áhrifum og afleiðingum

þessara breytinga, svo sem hvað varðar framsal aflaheimilda og vanda sjávarbyggða, og getur hún lagt til breytingar ef þurfa þykir hvenær sem er á tímabili kerfisbreytingarinnar. Innan fimm ára skal nefndin skila Alþingi sérstakri skýrslu um málið.

Grundvöllur stefnumörkunar.

Stjórn fiskveiða hefur um árábil verið eitt helsta deilumál meðal þjóðarinnar. Eftir að ljóst varð að takmarka þyrfti aðgang að auðlindinni hefur verið harðlega gagnrýnt að sameign þjóðarinnar skuli hafa verið afhent tilteknum aðilum án endurgjalds og að þeir hafi síðan verið sjálfráðir um hvort þeir nýttu veiðiréttindi sín til eigin veiða, leigðu þau öðrum eða seldu. Atvinnuréttindum í greininni og aðgangi að sameiginlegri auðlind þjóðarinnar var þannig breytt í sérréttindi. Þar með var jafnræði og atvinnufrelsi í þessari grein raskað. Útgerðarmenn hafa fengið að hagnast í skjóli sérréttinda samkvæmt núgildandi kerfi. Það verður aldrei sátt meðal þjóðarinnar um núgildandi úthlutun veiðiréttinda. Það stangast á við réttlætiskennd landsmanna að helsta auðlind hennar skuli þannig afhent fáum sem ígildi eignar.

Við framboð Samfylkingarinnar var sú stefna mótuð að komið skyldi á jafnræði þeirra sem nýta sjávarauðlindina. Þær vonir voru bundnar við niðurstöðu auðlindanefndar að tillögur hennar gætu skapað grundvöll sátta um nýtingu auðlinda í þjóðareign. Í tillögum auðlindanefndar sem nú liggja fyrir er gert ráð fyrir tveimur leiðum til gjaldtöku og úthlutunar veiðiréttinda. Önnur er svokölluð veiðigjaldsleið þar sem gert er ráð fyrir áframhaldandi úthlutun veiðiréttinda til útgerðarmanna líkt og verið hefur en með innheimtu gjalds af nýtingu auðlindarinnar. Nefndin gerir að tillögu sinni að verði veiðigjaldsleiðin farin skuli auka sveigjanleika og aðgengi að greininni með því að skylda útgerðarmenn til að selja hæstþjóðanda hluta af aflahlutdeild sinni árlega á opnum markaði. Útgerðarmenn fengju andvirðið og gætu líka keypt á þessum markaði meira eða minna en þeir seldu. Tillögur endurskoðunarnefndar um stjórn fiskveiða liggja nú fyrir. Nefndin er klofin. Meiri hluti hennar, fulltrúar Sjálfstæðisflokksins og annar fulltrúi Framsóknarflokksins vilja fara afbrigði af veiðigjaldsleið. Fulltrúar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs og hinn fulltrúi Framsóknarflokksins vilja hins vegar fara fyrningarleið. Fulltrúar Samfylkingarinnar, fyrst Sighvatur Björgvinsson og síðar Jóhann Ársælsson sem tók við af honum, lögðu til að farin yrði fyrningarleið á grundvelli tillagna Samfylkingarinnar. Góð samstaða virtist á tímabili í nefndinni um að breyta ætti veiðiréttinum í aflahlutdeildarsamninga. Til þess þarf innköllun veiðiheimilda og nýja úthlutun. Þeir sem skipa meiri hlutann nú hlupu frá þeirri umræðu þegar þeim varð ljóst að Samfylkingin mundi aldrei samþykkja að þessum samningum yrði úthlutað eingöngu til þeirra sem eru nú handhafar kvótans. Fulltrúi Samfylkingarinnar gerði þá kröfu að þeir sem vildu stunda útgerð fengju jafnan rétt til að keppa um þær veiðiheimildir sem breytt yrði í aflahlutdeildarsamninga. Helstu rök andstæðinga þeirrar leiðar voru þau að útgerðir mundu ekki þola innköllun veiðiheimilda vegna þess að þær yrðu að kaupa sambærilegar heimildir á markaðnum og þær misstu við innköllunina. Margar þessara útgerða hefðu goldið þessar veiðiheimildir fullu verði. Slík aðferð væri skattur á útgerðina. Þegar ljóst var að ekki næðist áfangi til sátta á þessum grundvelli í nefndinni lagði fulltrúi Samfylkingarinnar fram tillögu um að á næstu sex árum yrðu 5% aflahlutdeilda innkölluð hvert ár, breytt í aflahlutdeildarsamninga og sett á markað þar sem allir útgerðarmenn hefðu jafnræði til að nálgast heimildirnar en handhafar kvótans fengju andvirði samninganna þegar þeir yrðu seldir í fyrsta sinn. Með þessari leið væri komið mjög til móts við þá sem nú eru í útgerð en samt sem áður næðist verulegur áfangi til lausnar á þessu stóra deilumáli.

Með þessari tillögu var látið reyna á raunverulegan vilja til sátta. Meiri hlutinn féldi þessa tillögu og féllst ekki á að halda áfram umræðum á þeim grundvelli sem þarna var lagður til. Sleit hann öllum viðræðum, lagði hugmyndir um aflahlutdeildarsamninga á hilluna og lagði fram tillögur sínar um þá leið sem Landssamband íslenskra útvegsmanna féllst á þegar auðlindanefnd skilaði af sér. Ekki fór þó meiri hlutinn að tillögum auðlindanefndar um aukinn aðgang að veiðiheimildum eða uppboð á heimildum vegna kostnaðargjalda.

Fyrirsjáanlegt er að ekki er unnt að fara þessa leið þannig að jafnræði og réttlæti verði tryggt. Í þessari leið felst áframhaldandi einokun og greinin verður áfram undir pilsfaldi stjórnvalda þar sem gert er ráð fyrir pólitískum ákvörðunum um upphæð veiðigjaldsins. Þessi tillaga er auk þess ekki í samræmi við meginlínu tillagna auðlindanefndarinnar. Þar er gert ráð fyrir jafnræði aðila til nýtingar auðlinda í þjóðareign með útboðum nýtingarréttinda, að því tilskildu að samkeppnisaðstæður séu fyrir hendi. Tillaga auðlindanefndarinnar um svokallaða fyrningarleið er hins vegar í þeim anda. Þetta frumvarp þingflokks Samfylkingarinnar er því í samræmi við aðaltillögu auðlindanefndar um ráðstöfun annarra auðlinda í þjóðareign þar sem jafnræði og opinn aðgangur að nýtingunni er haft að leiðarljósi.

Enginn vafi er á því að fyrningarleiðin, og þar með þetta frumvarp þingflokks Samfylkingarinnar, leysir úr aðalágreiningnum um aðgang og gjaldtöku fyrir aðgang að sjávarauðlindinni. Veiðigjaldsleiðin gerir það einungis að hluta og verði sú leið farin munu átökin um auðlindina halda áfram til óbætans tjóns fyrir útgerð á Íslandi og þar með eiganda auðlindarinnar, þjóðina sjálfa.

Úthlutun aflahlutdeildarsamninga á leigumarkaði.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að úthlutun aflaheimilda verði í stigvaxandi mæli í formi aflahlutdeildarsamninga sem verði seldir á markaði þar sem jafnræði ríkir. Með vísan til þess sem fram kemur í þessari greinargerð um að löggjafinn hafi heimildir til að breyta núgildandi fiskveiðistjórnarkerfi sýnist þingflokki ekkert því til fyrirstöðu að komið verði á kerfi sem byggist á gerð slíkra samninga við þá sem reiðubúnir eru að greiða fyrir þá hæsta verð enda sé jafnræðis gætt meðal bjóðenda. Það er mat þingflokksins, stutt lögfræðilegum úttektum, að kerfi af þeim toga sem lagt er til að komið verði á rúmist fyllilega innan marka stjórnskipunarinnar.

Aflamarkskerfið hefur verið notað annars vegar sem fiskveiðistjórnarkerfi og hins vegar í hagrænum tilgangi. Leiga veiðiheimilda er aðferð sem tryggir að mati hagfræðinga að fiskveiðiarðurinn verði áfram til staðar en hann mun skiptast með öðrum hætti en hann gerir nú. Sú aðferð sem notuð verður við uppboð veiðiréttarins mun ráðast af þeim markmiðum sem stefnt verður að. Þingflokkur Samfylkingarinnar telur að með þeim reglum sem settar verði skuli gæta sérstaklega að eftirfarandi:

- a. að fulls jafnræðis milli þeirra sem starfa í greininni verði gætt,
- b. að stöðugleiki skapist í greininni,
- c. að reglur verði einfaldar og skýrar og þátttaka á markaðnum aðgengileg um allt land,
- d. að framboði veiðiheimilda verði dreift með það að markmiði að verðlag verði sem stöðugast og útgerðarmenn hafi gott ráðrúm til að meta stöðu sína með tilliti til verðlags á heimildunum.

Heildarafli einstakra fisktegunda verður áfram ákveðinn árlega samkvæmt tillögum vísindamanna og fiskveiðiárið verður óbreytt. Lagt er til að sú leið verði valin að bjóða til sölu aflahlutdeildarsamninga. Með því móti verður auðveldara að gefa útgerðinni kost á veiðiheimildum til lengri tíma og það einfaldar kerfið hvað varðar breytileika fiskstofnanna.

Leiga veiðiheimilda innan ársins hefur verið hluti af viðskiptum með aflaheimildir á undanförunum árum. Eftir að frjálst framsal aflaheimilda var leyft árið 1990 myndaðist strax markaður með slíkar leiguheimildir. Útgerðarmenn þekkja vel til þessa leigukerfis. Takmarkað framboð hefur hins vegar spennt leiguverð langt upp fyrir þau mörk sem jafnvel bestu útgerðir geta borgað. Verðið sem þar hefur ríkt er jaðarverð sem ræðst af ýmsum öðrum aðstæðum en hagnaði af veiðum á viðkomandi tegund. Að loknu aðlögunartímabili, þegar allar aflahlutdeildir eru komnar á markað, má ætla að leigugjald verði í fullu samræmi við afkomumöguleika útgerðarinnar.

Framsal aflaheimilda.

Aflahlutdeildarsamningar sem útgerðir leigja til sín til fimm ára verða ekki framseljanlegir. Útgerðirnar geta hins vegar skilað samningunum til baka ef þær af einhverjum ástæðum sjá sér ekki hag í að nýta sér þá. Er með því horfið frá meginreglu núgildandi laga um óheft framsal aflahlutdeilda. Þingflokkurinn telur þó ekki skynsamlegt að breyta reglum um framsal aflahlutdeilda eða aflamarks í núgildandi kerfi meðan á aðlögunartímanum stendur. Fráleitt væri hins vegar að leyfa eingöngu þeim sem eru handhafar heimilda úr því kerfi að leigja frá sér og til sín. Af þessum ástæðum og til að viðhalda nauðsynlegum sveigjanleika í kerfinu er lagt til að þeir sem leigja til sín aflahlutdeild eftir nýju kerfi geti leigt frá sér 50% aflamarks innan ársins, enda hafi þeir þá staðið skil á leigugjaldinu.

Leigugjald verður innheimt árlega á þremur gjalddögum. Í því er fólgið mikið hagræði fyrir útgerðina þar sem aðgangur hennar að veiðiheimildum verður allur annar en ef reiða þyrfti fram fimm ára leigu á einu bretti. Þetta auðveldar líka aðgang nýliða að greininni.

Aðlögunartími.

Þingflokkur Samfylkingarinnar telur mikilvægt að útgerðinni verði gert fært að laga sig að þeim breytingum sem hér er lagt til að gerðar verði á stjórn fiskveiða. Í frumvarpinu er lagt til að aðlögun að leigukerfinu ljúki á fiskveiðiárinu 2011/2012. Að því er þá bíta varðar sem stunda veiðar samkvæmt kerfi um sóknardaga er gert ráð fyrir að full skerðing eigi sér stað á fimm árum. Með vísan til reifunar Hæstaréttar í máli nr. 145/1998 er ástæða til að telja að slíkur aðlögunartími standist lög.

Aðlögunartíminn miðast við að komið verði í veg fyrir fjárhagsleg áföll útgerðarinnar eða annarra sem hagsmuna eiga að gæta, m.a. vegna fyrri fjárfestinga í aflahlutdeildum. Hann má þó ekki vera mjög langur vegna þess að hann skekkir verulega samkeppnisaðstöðu útgerða á leigumarkaðnum. Úthlutun samkvæmt eldra kerfi til þeirra útgerða sem hafa besta kvótastöðu veitir þeim forskot í samkeppninni og virkar með sama hætti og um ríkisstyrk væri að ræða.

Í núgildandi lögum um stjórn fiskveiða kemur sú regla fram í 2. mgr. 7. gr. að veiðiheimildum á þeim tegundum sem heildarafla er takmarkaður af skuli úthlutað til einstakra skipa. Hverju skipi er úthlutað tiltekinni hlutdeild af leyfðum heildarafla tegundarinnar og nefnist hún aflahlutdeild skips. Aflahlutdeild skips helst óbreytt frá ári til árs og er því varanleg.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að varanleg aflahlutdeild þeirra sem notið hafa úthlutunar á grundvelli núgildandi laga skerðist til fulls á tíu árum. Lagt er til að á aðlögunartímanum verði veiðirétturinn skertur jafnmikið öll árin. Með þessari aðferð fæst einföld og jöfn aðlögun. Þessi leið er valin með það fyrir augum að koma á jafnræði og sanngirni í atvinnugreininni en á sama tíma að veita þeim sem hafa aflahlutdeild samkvæmt núgildandi kerfi hæfilegt svigrúm til aðlögunar að breyttum aðstæðum.

Atvinnuréttindi og stjórnarskrárvernd.

Þar sem sjómenn eða útgerðarmenn hafa ef til vill áunnið sér ákveðin réttindi í skjóli núgildandi kerfis um stjórn fiskveiða, svo sem eignarréttindi eða atvinnuréttindi, er njóta stjórnarskrárverndar hafa spurningar vaknað um valdheimildir löggjafans til að breyta kerfinu og svipta með því réttthafa samkvæmt núgildandi kerfi þessum réttindum sínum. Ávallt verður að hafa í huga í þessu sambandi að skv. 1. gr. laga nr. 38/1990 myndar úthlutun veiðiheimilda „ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum“. Um efnið hefur margt verið rætt og ritað á sviði lögfræði og virðist það almennt álit fræðimanna að breytinga sé vissulega kostur en að hugsanlega séu valdheimildum löggjafans sett ákveðin takmörk að því leyti.

Í ritgerð Þorgeirs Örlygssonar, þáverandi lagaprófessors, sem birt var í Tímariti lögfræðinga í febrúar 1998 og bar yfirskriftina *Hver á kvótann?* kemst hann meðal annars að þeim niðurstöðum um heimildir löggjafans til að breyta núverandi fiskveiðistjórnkerfi að löggjafinn geti afnumið núverandi kerfi og tekið upp annað, án þess að slíkt leiði til bótaskyldu, enda eigi núverandi réttthafar aðgang að nýju kerfi og njóti þar jafnræðis á við aðra. Enn fremur kemur fram í ritgerð Þorgeirs að telja verði að löggjafinn hafi rúmar heimildir til þess að breyta eða lagfæra núverandi kerfi, enda sé við slíkar breytingar gætt jafnræðis og málfnalegra sjónarmiða að öðru leyti.

Ekki er ástæða til að rekja hér þær lögfræðilegu röksemdir sem framangreindu liggja til grundvallar heldur látið við það sitja að benda á að telja verði að það leiði af almennum valdheimildum löggjafans, m.a. til að kveða á um breytt skipulag atvinnu- og efnahagsmála, að hann geti gert breytingar á gildandi fyrirkomulagi fiskveiðistjórnar. Ætla verður að slíkar breytingar mundu eiga sér stað bótalaust nema gengið yrði svo hart að einstökum aðilum að eignarnám gæti talist.

Það er skoðun þingflokks Samfylkingarinnar að frumvarpið styðjist við jafnræði og almennan efnislegan mælikvarða, sbr. áður nefnd sjónarmið sem liggja breytingunum til grundvallar, og veiti handhöfum veiðiheimilda samkvæmt núgildandi kerfi fullnægjandi svigrúm til að aðlagast breyttum aðstæðum. Af því leiðir að þingflokkurinn fær ekki séð að kerfið sem frumvarpið miðast við feli í sér brot gegn einstökum greinum í stjórnarskrá lýðveldisins.

Eftir skoðun sérfróðra manna liggja þær niðurstöður fyrir að ekki standi efni til að ætla annað en að tillögur þær sem fram koma í þessu frumvarpi til laga um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða standist ákvæði stjórnarskrár:

- a. Tillögur um skerðingu varanlegra aflaheimilda á ákveðnu tímabili stangast ekki á við eignarréttarákvæði stjórnarskrár eða önnur ákvæði hennar.
- b. Hugmyndir um leigu á aflaheimildum til hæstbjóðanda í samræmi við það fyrirkomulag sem er undirstaða 3. gr. frumvarpsins eru hvorki í ósamræmi við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár né eignarréttarákvæðið í 72. gr.
- c. Takmörkun á rétti til framsals aflahlutdeildar og aflamarks, þótt mismunandi sé eftir því hvort aflahlutdeild er úr eldra kerfi eða því sem frumvarpið ráðgerir, er innan þeirra marka sem löggjafinn hefur til að meta nauðsyn slíkra reglna.

Öryggisráðstafanir.

Við breytingar á lögum um stjórn fiskveiða þarf að leitast við að skapa greininni sem best starfsumhverfi og tækifæri til að laga sig að breyttum aðstæðum og eru þær breytingar sem hér er lagt til að verði gerðar við þetta miðaðar.

Margir óttast að rask geti orðið á útgerðarmynstri við breytingar á aðgangi að veiðiheimildum. Stórar og öflugar útgerðir geti náð til sín enn meiri veiðirétti og aukið vanda smærri útgerðarstaða og útgerða. Þingflokkurinn telur rétt að farið verði varlega í þessu efni meðan reynsla kemst á nýja skipan. Þess vegna er lagt til að heimilt verði að skipta flotanum í útgerðarflokka og eru þrír útgerðarflokkar skilgreindir sérstaklega. Með þessu er stórskipa-útgerðin skilin frá grunnslóðarveiðiflotanum og smábátum afmarkaður sérstakur „pottur“. Þessi tilhögun á að tryggja að tilfærslur veiðiheimilda valdi ekki stórkostlegri röskun. Einnig munu allar heimildir til sérveiða verða boðnar sérstaklega til leigu.

Enginn vafi er á að staða sjávarbyggðanna mun batna við þá breytingu sem hér er lögð til ef stjórnvöld móta reglur um aðlögun að nýju kerfi og meðferð leiguheimilda með jafnræði og réttlæti í huga. Stöðugt framboð leiguheimilda og lækkun stofnkostnaðar í útgerð mun tryggja stöðu nýliða í greininni. Sjávarbyggðirnar munu líka hafa allt aðra og betri stöðu en þær hafa nú í samkeppninni um veiðiréttinn.

Þó telur þingflokkurinn rétt að gæta fyllstu varúðar hvað varðar byggðarlög sem standa höllum fæti og er þess vegna gert ráð fyrir að Byggðastofnun geti, að ósk viðkomandi sveitarstjórnar, lagt mat á stöðu slíkra útgerðarstaða. Ráðherra getur á grundvelli slíks mats tekið til ráðstöfunar veiðiheimildir í því skyni að tryggja atvinnu á viðkomandi svæði.

Hlutverk Fiskistofu og ráðstöfun leigugjalds.

Lagt er til að Fiskistofa beri ábyrgð á útleigu veiðiheimildanna. Stofnunin sér um eftirlit með veiðum og að þær séu í samræmi við úthlutaðar heimildir. Allar upplýsingar um flotann og veiðirétt hans eru þar ævinlega til reiðu og þess vegna er skynsamlegt og hagkvæmt að fela stofnuninni þetta verkefni. Fiskistofu yrði hins vegar gefin heimild til að fela öðrum aðilum að sjá um framkvæmd einstakra þátta en bæri þá ábyrgð á eftirliti með þeirri starfsemi.

Í frumvarpinu er lagt til að þeir fjármunir sem til falla vegna leigu veiðiheimilda renni í ríkissjóð. Þingflokkur Samfylkingarinnar telur að við ákvarðanir um nýtingu fjármunanna hljóti hafrannsóknir og annar kostnaður við nýtingu auðlindarinnar að verða efst á blaði en einnig að taka eigi sérstakt tillit til byggðasjónarmiða og hagsmuna sveitarfélaga þegar þessum fjármunum verður ráðstafað.

Jafnframt er gert ráð fyrir breytingum á öðrum lögum:

A. Breytingar á lögum um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 75/1981.

Í þeim breytingum felst að útgjöld vegna leigu veiðiheimilda á uppboði skuli heimilt að færa til rekstrargjalda innan hvers rekstrarárs í samræmi við það hvernig útgjöldin falla til. Jafnframt skuli heimilt að afskrifa á næstu tíu árum með 10% afskriftahlutfalli ár hvert þær aflahlutdeildir sem keyptar hafa verið og óafskrifaðar eru.

Einnig verða lagðar til þær breytingar á 17. gr. laganna að óheimilt verði að fresta greiðslu skatts af söluhagnaði hlutabréfa eða komast hjá skattgreiðslu söluhagnaðar af hlutabréfum með kaupum á nýjum.

B. Breytingar á lögum um Þróunarsjóð sjávarútvegsins, nr. 92/1994.

Í þeim breytingum felst að gjald í Þróunarsjóð sjávarútvegsins (þróunarsjóðsgjald) skuli aðeins greiða af þeim afla sem ekki er tilkominn vegna uppboðs á aflahlutdeild og skal þróunarsjóðsgjaldið aðlagð þeim breytingum þannig að sjóðurinn geti lokið þeim verkefnum sem hann nú hefur innan tiltekins tíma.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Bátar á sóknardögum eru einu bátarnir í núgildandi kerfi sem ekki eru hluti af aflamarkskerfinu. Þessi flokkur báta er of smár og með of lítinn hluta aflaheimildanna til að skynsamlegt sé að hafa um hann sérreglur. veiðiréttur hvers báts í þessum flokki er afar takmarkaður og augljóst virðist að þeir verði betur settir í almenna kerfinu sem á að taka við. Lagt er til að þessir bátar fái sama aðlögunartíma að nýju kerfi og aflamarksbátarnir.

Um 2. gr.

Hér er lagt til að aflahlutdeild skips skerðist árlega um $\frac{1}{10}$ hluta þess sem hún er á yfirstandandi fiskveiðiári og fyrnist þannig á tíu árum. Fiskveiðiárið 2012/2013 hafi skip því einungis þá aflahlutdeild sem það hefur öðlast með leigu á markaði.

Um 3. gr.

Í þessari grein er gert ráð fyrir að skip öðlist hlutdeild í heildarafla hvernar tegundar á aðlögunartímanum með því að leigja hana til sín á grundvelli útboða til viðbótar því sem skipið fær úthlutað af ófyrntri aflahlutdeild skv. 2. gr.

Lagt er til að aflahlutdeildir sem losna samkvæmt ákvæðum 2. gr. laga þessara verði boðnar út til fimm ára í senn. Þær verða boðnar út í þremur flokkum skipa, m.a. til að tryggja það að röskun á útgerðarmynstri verði ekki mikil á aðlögunartímanum.

Þótt aflahlutdeild sé leigð til fimm ára er einungis greitt fyrir hvert fiskveiðiár í senn og skal greiðslan innt af hendi á þremur gjalddögum. Ef útgerð nýtir ekki þá aflahlutdeild sem hún hefur tryggt sér skilar hún henni inn svo hún verði boðin öðrum. Ekki er heimilt að skila inn aflahlutdeild vegna yfirstandandi fiskveiðiárs. Umsýslugjald er aðeins vegna kostnaðar við nýtt útboð. Einungis verður heimilt að leigja frá sér 50% aflahlutdeildar innan ársins, enda er meginreglan sú að menn hafi ekki ráðstöfunarrétt á öðru en því sem þeir hafa greitt fyrir.

Fiskistofu verður falið að sjá um útboðið, enda sá aðili sem hefur allar upplýsingar um aflahlutdeild skipa og þær breytingar sem á þeim verða. Fiskistofu verður þó heimilt að fela öðrum framkvæmd einstakra þátta. Leigugjaldið rennur í ríkissjóð og er m.a. hugsað til þess að standa undir kostnaði hins opinbera af nýtingu auðlindarinnar, svo sem við hafrannsóknir og eftirlit.

Í þessari grein eru jafnframt úrræði fyrir stjórnvöld að bregðast við ef atvinnuöryggi í sjávarbyggð er ógnað vegna skorts á afla til vinnslu. Þetta úrræði er í samræmi við meginhugsun frumvarpsins um jafnræði hvað varðar aðgang að auðlindinni en sjávarútvegsráðherra verður heimilt að bjóða til leigu aflaheimildir sem þau skip ein geta boðið í sem skuldbinda sig til að landa aflanum til vinnslu í viðkomandi sveitarfélagi.

Um 4. gr.

Verði veiðar takmarkaðar eftir að þessi lög taka gildi á tegundum sjávardýra sem ekki hafa áður verið takmarkaðar er lagt til að allar slíkar veiðiheimildir verði boðnar til leigu.

Um 5. gr.

Þetta frumvarp miðar að því að breyta aðgangi að aflaheimildum. Þess vegna væri ekki eðlilegt að auka hlut þeirra sem fengju úthlutað á grundvelli aflahlutdeildar með heimildum sem ætlaðar eru til uppbóta.

Um 6.–8. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.

Um 9. gr.

Margir telja brottkast afla einn af verstu fylgifiskum núgildandi aflamarkskerfis. Stöðugt ganga sögur um að afla sé fleygt í sjóinn. Án vafa er fiski hent í nokkrum mæli en afar erfitt hefur hins vegar reynst að meta hve mikið meint brottkast er. Mjög mikilvægt er að fá um það örugga vissu hvort og í hve miklum mæli fiski er fleygt fyrir borð vegna kvótakerfisins. Hér er lagt til að gerð verði umfangsmikil athugun á þessu máli sem standi yfir í tvö ár. Að slíkri athugun lokinni er hægt að meta á grundvelli fullnægjandi þekkingar hvort og þá hvernig skuli bregðast við.

Um 10. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.