

Frumvarp til laga

um stjórn fiskveiða.

Flm.: Pétur H. Blöndal.

I. KAFLI

Meginreglur, markmið og gildissvið.

1. gr.

Meginreglur.

Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru auðlind í þjóðareign. Réttindum til nýtingar þeirra skal úthlutað til íbúa landsins. Úthlutun nýtingarréttar er tímabundin og eign rétthafa á gildistíma hennar.

2. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að nytjastofnar á Íslandsmiðum haldist í þjóðareign, stuðla að verndun þeirra og sjálfbærri og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu.

3. gr.

Gildissvið.

Lög þessi taka til nýtingar nytjastofna á Íslandsmiðum.

Til nytjastofna samkvæmt lögum þessum teljast sjávardýr, svo og sjávargróður, sem nytjuð eru og kunna að verða nytjuð í íslenski fiskveiðilandhelgi og sérlög gilda ekki um.

Til Íslandsmiða telst fiskveiðilandhelgi Íslands, hafsvæðið frá fjöruborði að ytri mörkum efnahagslögsögu Íslands eins og hún er skilgreind í lögum nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn.

II. KAFLI

Orðskýringar.

4. gr.

Merking orða.

Merking orða í lögum þessum og stjórnvaldsfyrirmælum settum á grundvelli þeirra er sem hér segir:

- Aflahlutdeild ákveðið veiðiár:* Það hlutfall af heildarafla sem einstaklingur eða lögaðili hefur rétt á að veiða úr öllum nytjastofnum sem veiðar eru takmarkaðar á umrætt veiðiár. Aflahlutdeildin er mæld í prósentum með níu aukastöfum. Hún er rafbréf og eign rétthafa.
- Aflahlutdeild dreift á íbúa:* Árleg úthlutun á $\frac{1}{40}$ hluta heildaraflahlutdeildar næstu 40 veiðiára skv. 6. gr. dreift jafnt á alla íbúa, þ.e. 2,5% deilt með fjölda íbúa hverju sinni.
- Aflamark í ákveðnum nytjastofni ákveðið veiðiár:* Aflahlutdeild eiganda hennar umrætt

veiðiár (prósenta) margfölduð með heildarafla nytjastofnsins samkvæmt ákvörðun ráðherra það veiðiár (kg). Breyting aflahlutdeildar í aflamark fer fram tímanlega fyrir upphaf veiðiárs þess stofns. Þegar aflamarki hefur verið úthlutað í öllum stofnum sem sæta takmörkunum fellur aflahlutdeild eigandans það veiðiár niður, sbr. 1. mgr. 13. gr.

4. *Veiðiár*: Fiskveiðiár, þ.e. 12 mánaða tímabil sem hefst 1. september, og vertíðir sem hefjast innan fiskveiðiárs.
5. *Þorskígildi*: Reiknað hlutfall verðmætis einstakra tegunda sem sæta ákvörðun um stjórn veiða af verðmæti slægðs þorsks. Þorskígildi skulu gefin upp í kílógrömmum slægðs þorsks.

III. KAFLI

Aflahlutdeild.

5. gr.

Aflahlutdeild.

Aflahlutdeild einstaklings eða lögaðila er réttur til að veiða ákveðið hlutfall af öllum nytjastofnum sem lúta takmörkunum á veiðum.

Aflahlutdeild er bundin við tiltekin veiðiár, eitt til fjörutíu.

Aflahlutdeild er eign viðkomandi á þeim tíma sem henni er úthlutað til. Eiganda er heimilt að framselja hana að heild eða hluta, t.d. ákveðin veiðiár eða ákveðna nytjastofna.

Aflahlutdeild er verðbréf, rafréf samkvæmt lögum um rafræna eignarskráningu verðbréfa. Um framsal og veðsetningu aflahlutdeildar gilda venjulegar reglur viðskiptabréfa að því leyti sem ekki er kveðið á um annað í lögum. Veðsetningar skal getið í rafrænni eignarskráningu aflahlutdeildar.

Ráðherra gefur út og annast eignarskráningu aflahlutdeildar í verðbréfamiðstöð samkvæmt lögum um rafræna eignarskráningu verðbréfa.

Fyrsta framsal aflahlutdeildar við úthlutun skal vera af reikningi ráðherra á þann reikning sem framsalshafi hefur stofnað. Hafi framsalshafi ekki stofnað reikning skal aflahlutdeild hans skráð á biðreikning þar til reikningur hefur verið stofnaður. Ef framsalshafi er ekki fjárráða skal aflahlutdeild hans skráð á fjárhaldsmann hans.

6. gr.

Árleg úthlutun aflahlutdeildar.

Þann 1. júlí ár hvert úthlutar ráðherra íbúum landsins $\frac{1}{40}$ hluta allra aflahlutdeilda til 40 ára með reglugerð. Að loknum gildistíma úthlutunarinnar skal aflahlutdeildarhlutanum úthlutað á ný á sama hátt og í hið fyrra sinn.

Sá telst íbúi skv. 1. mgr. sem búsettur er á Íslandi í lok almanaksárs fyrir úthlutun aflahlutdeildar og

- a. borið hefur ótakmarkaða tekjuskattsskyldu á Íslandi næstliðin fimm almanaksár eða
- b. er barn og framfærendur hans eru íbúar eða
- c. er yngri en 23 ára og framfærendur hans til 18 ára aldurs eru íbúar og hann hefur borið ótakmarkaða tekjuskattsskyldu á Íslandi frá því hann varð 18 ára.

Ríkisskattstjóri ákvarðar hverjir teljist íbúar landsins og sendir ráðherra upplýsingar þar um eigi síðar en 1. febrúar ár hvert. Ákvörðun ríkisskattstjóra er kæránleg til yfirskaðanefndar. Úrskurði yfirskaðanefndar má skjóta til dómstóla að stefndum ríkisskattstjóra vegna ráðherra.

7. gr.

Aflahlutdeild byggð á veiðireynslu.

Verði veiðar takmarkaðar á nytjastofni sem samfelld veiðireynsla er á en ekki hefur verið bundinn ákvæðum um leyfðan heildarafla síðustu fimm veiðiár skal ráðherra úthluta aflahlutdeild á grundvelli aflareynslu síðustu fimm veiðitímabila.

Úthlutun skv. 1. mgr. fer þannig fram: Fundið er hlutfall úthlutaðs heildarafla viðkomandi nytjastofns af heildarafla allra nytjastofna sem úthlutað er á veiðiárinu á grundvelli þorskígilda. Því hlutfalli skal skipt á þá útgerðarmenn sem veiðireynslu hafa í hlutfalli við aflareynslu hvers um sig og nefndist hún veiðireynsluhlutfall viðkomandi. Sá sem hefur veiðireynslu fær aflahlutdeild sem hér segir: Veiðireynsluhlutfallinu skal skipt í 40 jafna hluta. Úthluta skal fyrsta hlutanum sem aflahlutdeild í eitt veiðiár, öðrum hluta sem aflahlutdeild í tvö veiðiár, þriðja hluta sem aflahlutdeild í þrjú veiðiár, fjórða hluta sem aflahlutdeild í fjögur veiðiár og svo áfram koll af kalli þar til öllum hlutum hefur verið úthlutað. Veiðiárin skulu vera samfelld og fær viðkomandi réttindin viðurkennd með rafbréfi skv. 5. gr. Að loknum gildistíma úthlutunar hvers hluta skal honum úthlutað á ný til íbúa skv. 6. gr.

Ef ekki er fyrir hendi samfelld veiðireynsla á nytjastofni skv. 1. mgr. skal aflahlutdeildinni úthlutað samkvæmt reglum í 2. mgr. til íbúa skv. 6. gr.

8. gr.

Aflahlutdeild úr ákveðnum nytjastofni fellur niður.

Nú ákvarðar ráðherra ekki heildarafla í einstökum nytjastofni skv. 11. gr. í fimm veiðiár í röð og skal hann þá fella niður aflahlutdeildir í viðkomandi nytjastofni með reglugerð.

Verði heildarafla viðkomandi stofns takmarkaður á nýjan leik fer um aflahlutdeild hans skv. 6. og 7. gr.

9. gr.

Breytingar á aflahlutdeild.

Ákveði ráðherra að takmarka veiðar á nytjastofnum skv. 7. gr. og úthluti hann nýjum aflahlutdeildum skulu áður úthlutaðar aflahlutdeildir lækkaðar hlutfallslega þannig að samanlagðar úthlutaðar aflahlutdeildir hvert veiðiár haldist óbreyttar fyrir og eftir úthlutunina.

Verði breytingar á aflahlutdeildum skal ráðherra skrá breytingarnar í aflahlutdeildir.

Eigandi aflahlutdeildar getur gert á henni breytingar til samræmis við 4. mgr. 5. gr.

10. gr.

Hámarkseign aflahlutdeildar.

Samanlögð aflahlutdeild í eigu einstakra aðila, einstaklinga eða lögaðila, eða í eigu tengdra aðila má aldrei nema meiru en 12% samanlagðrar úthlutaðrar aflahlutdeildar hvert veiðiár.

Lög um fjárfestingar erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, gilda um framsal og veðsetningu aflahlutdeildar og aflamarks.

Nú eignast einstakir aðilar eða tengdir aðilar meira en 12% af samanlagðri úthlutaðri aflahlutdeild eitt hvert veiðiár og skulu þeir ráðstafa henni frá sér innan 12 vikna frá þeim degi er svo varð. Takist þeim það ekki innan þess tíma skal ráðherra bjóða upp þann hluta er fer umfram 12%. Viðkomandi hluti skal umreiknaður í þorskígildiskilógrömm og þannig seldur hæstbjóðanda. Uppboðsverðinu skal ráðstafað til eigandans að frádregnum uppboðskostnaði. Ráðherra ákveður framkvæmd uppboðsins með reglugerð.

Til tengdra aðilar teljast:

1. Aðilar, þar sem annar aðilinn, einstaklingur eða lögaðili, á beint eða óbeint meiri hluta hlutafjár eða stofnfjár í hinum aðilanum eða fer með meiri hluta atkvæðisréttar. Fyrirnefndi aðilinn telst móðurfyrirtæki en hinn síðarnefndi dótturfyrirtæki.
2. Aðilar, þar sem annar aðilinn, einstaklingur eða lögaðili, hefur með öðrum hætti en greinir í 1. tölul. raunveruleg yferráð yfir hinum. Fyrirnefndi aðilinn telst móðurfyrirtæki en hinn síðarnefndi dótturfyrirtæki.
3. Lögaðilar, þar sem svo háttar til að sami aðili eða sömu aðilar, einstaklingar eða lögaðilar, eða tengdir aðilar skv. 1. eða 2. tölul., eiga meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í báðum eða öllum lögaðilunum enda nemi eignarhlutur hvers þeirra um sig a.m.k. 10% af hlutfé, stofnfé eða atkvæðafjölda í viðkomandi lögaðilum. Sama á við ef aðili eða aðilar, einstaklingar eða lögaðilar, eða tengdir aðilar skv. 1. eða 2. tölul., sem eiga meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í lögaðila og hver um sig á a.m.k. 10% hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í lögaðilanum, eiga ásamt viðkomandi lögaðila meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í öðrum lögaðila. Til eignarhluta og atkvæðisréttar einstaklinga í lögaðilum skv. 1.–3. tölul. telst jafnframt eignarhluti og atkvæðisréttur maka og skyldmenna í beinan legg.
4. Aðilar sem hafa með sér samstarf. Samstarf skal vera talið á milli aðila sem gert hafa með sér samkomulag um að einn eða fleiri saman nái yferráðum yfir einum eða fleiri lögaðilum eða hafi sameiginleg yferráð yfir aflahlutdeild, hvort sem samkomulagið er formlegt eða óformlegt, skriflegt, munnlegt eða með öðrum hætti. Samstarf skal þó alltaf talið vera fyrir hendi þegar um eftirfarandi tengsl er að ræða, nema sýnt sé fram á hið gagnstæða:
 - a. Hjón, aðilar í skráðri sambúð og börn hjóna eða aðila í skráðri sambúð.
 - b. Tengsl milli aðila sem fela í sér bein eða óbein yferráð annars aðilans yfir hinum eða ef tvö eða fleiri félög eru beint eða óbeint undir yferráðum sama aðila. Taka skal tillit til tengsla aðila skv. a-, c- og d-lið.
 - c. Félög sem aðili á með beinum eða óbeinum hætti verulegan eignarhlut í, þ.e. að aðili eigi með beinum eða óbeinum hætti a.m.k. 20% hluta atkvæðisréttar í viðkomandi félagi. Taka skal tillit til tengsla aðila skv. a-, b- og d-lið.
 - d. Tengsl á milli félags og stjórnarmanna þess og félags og framkvæmdastjóra þess.
 - e. Bein eða óbein tengsl á milli aðila innan eða utan þess félags sem í hlut á, hvort sem um er að ræða rík hagsmunatengsl eða persónuleg tengsl, reist á skyldleika, tengdum eða vináttu, eða tengsl reist á fjárhagslegum hagsmunum eða samningum sem líkleg eru til að leiða til samstöðu aðila um að stýra málefnum félagsins í samráði hvor eða hver við annan þannig að þeir ráði yfir því.

IV. KAFLI

Heildaraflí.

11. gr.

Ákvörðun heildarafla.

Ráðherra skal, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar, ákveða með reglugerð þann heildarafla sem veiða má úr þeim einstöku nytjastofnum við Ísland sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á til að tryggja að veiðar fari fram með sjálfbærum og ábyrgum hætti. Heimildir til veiða samkvæmt lögum þessum skulu miðast við það magn og skal það gefið upp í kílógrömmum.

Leyfður heildaraflí botnfisktegunda skal miðaður við veiðar á 12 mánaða tímabili, frá 1. september ár hvert til 31. ágúst á næsta ári, og nefnist það tímabil fiskveiðiár. Skal heildaraflí fyrir komandi fiskveiðiár ákveðinn fyrir 1. ágúst ár hvert. Heildaraflí annarra tegunda nytjastofna skal ákveðinn með hæfilegum fyrirvara fyrir upphaf viðkomandi vertíðar. Ráðherra ákveður upphaf og lengd vertíða. Ráðherra skal við ákvörðun sína taka tillit til ástands viðkomandi nytjastofna og ráðgjafar Hafrannsóknastofnunarinnar.

Ráðherra er heimilt innan veiðiársins að auka eða minnka leyfðan heildarafla einstakra nytjastofna skv. 2. og 3. mgr.

Eftirfarandi aflí reiknast til heildarafla og skal dragast frá fyrir úthlutun aflahlutdeildar:

1. Áætlaður aflí sem veiddur er í rannsóknarskyni á vegum Hafrannsóknastofnunarinnar, sem og annarra rannsóknastofnana.
2. Áætlaður aflí erlendra skipa í landhelgi Íslands samkvæmt alþjóðasamningum.
3. Áætlaður aflí sem fæst við veiðar sem fara fram í fræðsluskyni, enda séu veiðarnar óverulegar og aflinn ekki fénýttur.
4. Áætlaður aflí tiltekinn í 14. gr.
5. Áætlaður aflí tiltekinn í 17. gr.

Ef ekki er talið nauðsynlegt að takmarka heildarafla sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr einstökum nytjastofnum við Ísland skv. 1. mgr. er ráðherra heimilt að beita tímaþunnið öðrum aðferðum við veiðistjórn en takmörkunum á heildarafla enda sé ekki fyrirsjáanlegt að slík takmörkun geti reynst nauðsynleg til framtíðar litið. Skulu slíkar aðferðir ítarlega útfærðar í reglugerð sem gilda skal eitt veiðiár.

12. gr.

Aflétting takmörkunar heildarafla.

Nú gefa tillögur Hafrannsóknastofnunarinnar til kynna að ekki teljist lengur nauðsynlegt að takmarka veiðar úr einstökum nytjastofnum sem veiðar hafa áður verið takmarkaðar á skv. 8. gr. Er þá ráðherra óheimilt að ákveða heildarafla sem veiða má úr viðkomandi nytjastofnum á næsta veiðiári.

V. KAFLI

Aflamark.

13. gr.

Aflamark.

Fiskistofa skal eigi síðar en fjórum vikum fyrir upphaf veiðiárs úthluta aflamarki í viðkomandi nytjastofni til þeirra sem eiga aflahlutdeild fyrir það tímabil. Eigandi aflahlutdeildar fær úthlutað aflamarki sem er margfeldi af aflahlutdeild hans komandi veiðiár og heildarafla sem ráðherra ákvað í þeim nytjastofni á veiðiárinu skv. 11. gr. Úthlutun aflamarks skal getið í rafrænni skráningu aflahlutdeildar. Réttur til að veiða aflahlutdeild ákveðið veiðiár í ákveðnum nytjastofni fellur niður þegar henni hefur verið breytt í aflamark.

Aflamark er framseljanleg eign eiganda þess, að fullu eða hluta. Heimilt er að veðsetja aflamark. Eigendaskipti aflamarks skulu skráð í aflahlutdeild kaupanda og seljanda. Veðsetning skal skráð í aflahlutdeild veðsala. Ráðherra kveður nánar á um skráningu eigendaskipta og veðsetningar í reglugerð.

Veðsetning aflahlutdeildar sem breytt er í aflamark nær einnig til aflamarksins nema undan sé tekið í veðsamningi.

Aflamark skal gefið upp í kílógrömmum.

Ákveði ráðherra að auka eða minnka heildarafla einstaks nytjastofns skal hann hækka eða lækka aflamark sérhvers eiganda í þeim stofni hlutfallslega.

Hverjum eiganda aflamarks er heimilt að flytja allt að 4% af aflamarki sínu í hverri tegund yfir á næsta veiðitímabil og bætist það við úthlutað aflamark hans það veiðitímabil.

14. gr.

Eigin frádráttur frá aflamarki.

Skipstjóra fiskiskips er heimilt að ákveða að hluti af afla skipsins reiknist ekki til aflamarks eiganda þess. Heimild þessi er háð eftirfarandi skilyrðum:

1. Að aflanum sé haldið aðskildum frá öðrum afla skipsins og hann veginn sérstaklega og skráður.
2. Að aflinn sé seldur á viðurkenndum uppboðsmarkaði fyrir sjávarafurðir og andvirði hans renni til sjóðs, sbr. 3. mgr. 1. gr. laga nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla, með síðari breytingum.

Ef heimild í 1. mgr. er nýtt skulu forráðamenn uppboðsmarkaðarins þar sem aflinn er seldur standa skil á andvirði hins selda afla að frádregnum hafnargjöldum og kostnaði við uppboðið. Þá skal útgerð skipsins fá 20% af andvirði selds afla sem skiptist milli útgerðar og áhafnar samkvæmt samningum þar um.

VI. KAFLI

Veiðar og vinnsla.

15. gr.

Veiðileyfi.

Enginn má stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland nema hafa fengið til þess veiðileyfi. Veiðileyfi í atvinnuskyni fellur niður hafi fiskiskipi ekki verið haldið til fiskveiða í atvinnuskyni í tólf mánuði. Þá fellur veiðileyfi niður ef fiskiskip er tekið af skrá hjá Siglingastofnun Íslands.

Við veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni koma aðeins til greina þau fiskiskip sem hafa haffærisskrteini og eru skrásett á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir sex metrum.

Veiðar á þeim tegundum nytjastofna sem ekki sæta takmörkun á leyfilegum heildarafla eru frjálssar öllum skipum sem fá leyfi til veiða í atvinnuskyni með þeim takmörkunum sem leiðir af almennum reglum um veiðisvæði, veiðarfæri og veiðitíma.

16. gr.

Afladagbækur.

Skipstjórnarmenn veiðiskipa sem hljóta veiðileyfi í atvinnuskyni skulu halda rafrænar afladagbækur sem Fiskistofa leggur til. Skal með reglugerð kveða nánar á um þær upplýsingar sem skrá skal í afladagbækur, form þeirra, undanþágur frá rafrænni afladagbók og skil til Fiskistofu. Fiskistofa skal svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni ef afladagbókum er ekki skilað og skal sviptinginn standa þar til afladagbókum hefur verið skilað eða skýringar hafa verið gefnar á ástæðum vanskila.

17. gr.

Veiðar til eigin neyslu.

Heimilt er án sérstaks leyfis að stunda fiskveiðar í fristundum til eigin neyslu, nema annað leiði af alþjóðlegum skuldbindingum. Slíkar veiðar er einungis heimilt að stunda með sjó-

stöng og handfærum án véla. Afla sem veiddur er samkvæmt heimild þessarar málsgreinar er einungis heimilt að hafa til eigin heimilisneyslu og er óheimilt að selja eða fénýta hann á annan hátt.

18. gr.

Skilyrði varðandi vinnslu og sölu uppsjávarafla.

Ráðherra getur í reglugerð ákveðið að skylt sé að vinna einstakar tegundir uppsjávarfisks til manneldis. Hlutfall uppsjávarafla einstakra skipa sem ráðstafað er til vinnslu á því tímabili sem ráðherra ákveður skal ekki vera ákveðið hærra en 85%.

Ráðherra getur í reglugerð ákveðið að skylt sé að landa ákveðnu hlutfalli alls sjávarafla innanlands. Hlutfall sjávaraflans af heildarafla einstakra skipa á því tímabili sem ráðherra ákveður skal ekki vera ákveðið hærra en 85%.

VII. KAFLI

Þorskígildi.

19. gr.

Útreikningur.

Ráðherra skal reikna þorskígildi fyrir 15. júlí ár hvert fyrir hverja tegund sem sætir ákvörðun um stjórn veiða, sbr. 11. gr., og taka mið af tólf mánaða tímabili sem hefst 1. maí næstliðið ár og lýkur 30. apríl.

Sé tekin ákvörðun um stjórn veiða á tegund sem ekki hefur áður sætt takmörkun áður skal þegar reikna þorskígildi fyrir tegundina miðað við sama tímabil og greinir í 1. mgr.

Til grundvallar verðmætaútreikningi einstakra tegunda skal leggja heildaraflamagn og heildarverðmæti þessara tegunda samkvæmt upplýsingum Fiskistofu þar um. Þegar fiskur er seldur ferskur erlendis skal miða við 88% af söluverðmæti hans. Varðandi botnfisk, að undanskildum karfa, skal miða við slægðan fisk. Miða skal við slitinn humar.

VIII. KAFLI

Stjórnsýsla og eftirlit.

20. gr.

Ráðherra.

Ráðherra fer með framkvæmd laga þessara og getur sett nánari reglur varðandi framkvæmd þeirra.

21. gr.

Fiskistofa.

Fiskistofa fer með framkvæmd þeirra þátta sem henni er fengið að annast með lögum hverju sinni. Fiskistofa annast eftirlit með framkvæmd laga þessara. Um eftirlit Fiskistofu fer eftir ákvæðum þessara laga og annarra.

Aðila máls er heimilt að kæra stjórnvaldsákvæðanir Fiskistofu til ráðherra til þess að fá þær felldar úr gildi eða þeim breytt nema annað leiði af lögum.

22. gr.

Upplýsingasýsla Fiskistofu.

Fiskistofa heldur skrá yfir alla aðila sem eiga aflahlutdeild. Hún fylgist með eignabreytingum á veiðiheimildum. Fiskistofa birtir og uppfærir reglulega sundurliðaðar upplýsingar um eignarhald á aflahlutdeild og aflamarki á vef sínum.

Útgerðarmönnum, skipstjórnarmönnum og kaupendum afla, svo og umboðsmönnum, útflytjendum, flutningsaðilum, bönkum, lánastofnunum og opinberum stofnunum er skylt að láta Fiskistofu í té ókeypis og í því formi sem óskað er allar nauðsynlegar upplýsingar og gögn er hún beiðist og unnt er að láta henni í té og nauðsynlegar eru taldar vegna eftirlits með framkvæmd laga þessara. Ákvæði annarra laga um trúnaðar- og þagnarskyldu víkja fyrir upplýsingaskyldu til Fiskistofu.

Starfsmönnum Fiskistofu er bannað, að viðlagðri ábyrgð eftir ákvæðum almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi, að skýra óviðkomandi mönnum frá því er þeir komast að í störfum sínum. Hið sama gildir um þá er veita Fiskistofu aðstoð við starf hennar. Þagnarskyldan helst þótt menn þessir láti af störfum.

23. gr.

Eftirlitsmenn Fiskistofu o.fl.

Til að annast eftirlit með framkvæmd laganna hefur Fiskistofa sérstaka eftirlitsmenn í sinni þjónustu.

Jafnframt því sem þessir eftirlitsmenn sinna verkefnum samkvæmt lögum nr. 79/1997, lögum nr. 57/1996 og lögum nr. 151/1996 skulu þeir hafa eftirlit með löndun, vigtun, flutningi og vinnslu afla. Enn fremur skulu þeir hafa eftirlit með útflutningi afla eða afurða eins og nánar er kveðið á um í lögum þessum, reglugerðum settum samkvæmt þeim og í erindisbréfi.

Eftirlitsmönnum er heimilt að fara í veiðiferðir með fiskiskipum og að fara um borð í skip til athugunar á farmi og veiðarfærum og er skipstjórum skylt að veita þeim aðstoð, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 79/1997. Enn fremur skal þeim heimill aðgangur að skipum, vinnslusölum fiskverkenda, birgðageymslum, húsnæði fiskmarkaða og þeirra sem leyfi hafa til vigtunar og flutningsförum sem flytja afla eða afurðir til að Fiskistofa geti sinnt eftirlitshlutverki sínu lögum samkvæmt.

Fiskvinnslum, fiskmörkuðum og þeim sem leyfi hafa til vigtunar er skylt að veita eftirlitsmönnum Fiskistofu alla þá aðstoð og aðstöðu sem nauðsynleg er til þess að þeir geti sinnt eftirlitsstörfum sínum, þ.m.t. mælingar á afla og nýtingu afla.

Fiskistofa skal reka útibú og deildir í landshlutum og skulu þeim útibúum falin stjórn-sýslu- og eftirlitsverkefni.

Ráðherra getur með reglugerð ákveðið að settur skuli, á kostnað útgerða, sjálfvirkur eftirlitsbúnaður til fjareftirlits um borð í fiskiskip.

24. gr.

Hafrannsóknastofnunin.

Hafrannsóknastofnunin gegnir ráðgjafarhlutverki varðandi skynsamlega nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum. Stofnunin skal grundvalla ráðgjöf sína á aflareglu í samræmi við nýtingarstefnu stjórnvalda.

IX. KAFLI

Viðurlög o.fl.

25. gr.

Áminningar og veiðileyfasviptingar.

Fiskistofa skal veita áminningar og svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni fyrir brot á lögum þessum eða reglum settum samkvæmt þeim eftir því sem nánar er fyrir mælt í lögum

um umgengni um nytjastofna sjávar. Ákvörðunum Fiskistofu um áminningar og veiðileyfis-sviptingar verður skotið til ráðherra, enda sé það gert innan eins mánaðar frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðun. Kæra frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar.

26. gr.

Viðurlög.

Brot gegn ákvæðum laga þessara, reglum settum samkvæmt þeim og ákvæðum leyfisbréfa varða sektum hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi. Sé um stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot að ræða skulu þau að auki varða fangelsi allt að sex árum.

Við fyrsta brot skal sekt eigi nema hærri fjárhæð en 12.000.000 kr. eftir eðli og umfangi brots. Við ítrekað brot skal sekt eigi nema lægri fjárhæð en 1.200.000 kr. og eigi hærri fjárhæð en 24.000.000 kr., sömuleiðis eftir eðli og umfangi brots.

Beita skal ákvæðum laga um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla vegna brota gegn lögum þessum eftir því sem við á.

27. gr.

Sektir, hlutlæg refsíabyrgð og tilraun og hlutdeild.

Sektir má jafnt gera lögaðila sem einstaklingi.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 26. gr. má ákvarða lögaðila sekt þótt sök verði ekki sönnuð á fyrirvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðra einstaklinga sem í þágu hans starfa, enda hafi brotið orðið eða getað orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann. Með sama skilorði má einnig gera lögaðila sekt ef fyrirvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðrir einstaklingar sem í þágu hans starfa hafa gerst sekir um brot.

Tilraun og hlutdeild í brotum á lögum þessum er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

28. gr.

Gildistaka og brottfall laga.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2013, en jafnframt falla úr gildi lög nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum.

29. gr.

Breyting á öðrum lögum.

Orðin „aflahlutdeild fiskiskips og“ í 1. másl. 4. mgr. 3. gr. laga um samningsveð, nr. 75/1997 falla brott.

Ákvæði til bráðabirgða.

1. júlí 2013 skal Fiskistofa umreikna í þorskígildi þær veiðiheimildir sem til þess tíma hefur verið úthlutað á skip miðað við aflamark fiskveiðiárið 2012/2013. Fundið skal hlutfall þannig reiknaðra veiðiheimilda ákveðins skips af samanlögðum svo reiknuðum veiðiheimildum allra skipa. Hlutfalli skipsins skal skipt í 40 jafna hluta. Skal einum hluta þess úthlutað sem aflahlutdeild í eitt veiðiár, öðrum hluta þess skal úthluta sem aflahlutdeild í tvö veiðiár, þriðja hluta þess skal úthlutað sem aflahlutdeild í þrjú veiðiár, fjórða hluta þess skal úthlutað sem aflahlutdeild í fjögur veiðiár og svo áfram koll af kalli þar til öllum hlutunum hefur verið úthlutað. Veiðiárin skulu vera samfelld. Aflahlutdeildunum skal úthlutað til eiganda eða eigenda skipsins og skrá skv. 5. mgr. 5. gr. Að loknum gildistíma úthlutunarinnar skal hverjum hluta úthlutað á ný skv. 6. gr.

Greinargerð.

Forsaga.

Á 122. löggjafarþingi, árið 1997, flutti flutningsmaður tillögu til þingsályktunar um svipað efni (þskj. 299, 254. mál) sem ekki varð útrædd. Þó var útfærslan þá nokkuð önnur. Það mál var svo endurflutt nokkuð breytt á 125. löggjafarþingi, árið 1999 (þskj. 198, 172. mál), en það mál fékk heldur ekki framgang á Alþingi. Á 140. löggjafarþingi, árið 2011, lagði flutningsmaður fram á Alþingi frumvarp til laga um stjórn fiskveiða (þskj. 589, 408. mál). Því frumvarpi var vísað til atvinnuveganefndar sem setti það í umsagnarferli en lauk ekki umfjöllun um það. Þetta frumvarp er nú endurflutt með fáeinum breytingum sem gerðar voru til þess að bregðast við nokkrum athugasemdum umsagnaraðila og áhugamanna.

Stjórnarfrumvörp á sviði sjávarútvegs mála.

Á síðasta löggjafarþingi lagði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fram annars vegar frumvarp til laga um veiðigjöld (mál nr. 658), sem varð mikið breytt að lögum, og hins vegar frumvarp til laga um stjórn fiskveiða (mál nr. 657) sem ekki fékk framgang á Alþingi. Í báðum frumvörpum er stefnt að mjög auknum ríkisafskiptum af útgerð og fiskvinnslu. Samþykkt hins síðargreinda frumvarps er þó líklegri til að hafa skaðlegri áhrif í för með sér.

Lögin um veiðigjöld, nr. 74/2012, ganga út frá því að handhafar framkvæmdarvalds reikni út svokallaða auðlindarentu (afkomu), af veiðum annars vegar og vinnslu hins vegar, skipt eftir botnfiskveiðum og uppsjávarveiðum. Ríkisvaldið skammtar atvinnugreininni meira að segja 8% ávöxtun. Er það sennilega ekki víða um heimsbyggðina að ríkið ákveði ávöxtun atvinnugreinar. Hér er um eins konar meðaltalsríkisrekstur greinarinnar að ræða, sem krefst fullkominna upplýsinga ríkisvaldsins um hvert smáatriði í rekstri allra fyrirtækja og eru það mjög viðkvæmar og verðmætar upplýsingar sem embættismenn fá þar með í hendur. Slíkt getur vakið freistingar.

Greinin skal greiða flatt gjald, 9,5 kr. á hvert þorskígildiskíló, óháð raunverulegri afkomu af veiðum á einstökum fisktegundum, afkomu einstakra fyrirtækja eða útgerðarsvæða. Tvö síðasttöldu atriðin kunna ef til vill að hafa jákvæð áhrif því að einstök fyrirtæki geta verið illa rekin og einstakir útgerðarstaðir liggja ef til vill ekki lengur vel við veiðum. Í báðum tilfellum er útgerð í raun sjálfhætt. En það er mismunandi arðsemi af veiðum á mismunandi tegundum fiskjar. T.d. voru veiðar á rækju á sínum tíma lítt arðsamar. Flöt skattlagning hefði gert slíkar veiðar óarðbærar fyrr en varð og valdið því að þær legðust af miklu fyrr en raunin varð. Atvinna og veiðipekking hefðu horfið en slíkt kann að takmarka þau tækifæri sem bjóðast seinna meir ef verð á afurðum hækkar.

En flöt skattlagning er sérstaklega hættuleg í greinum sem búa við sveiflukennda afkomu eins og á við t.d. um uppsjávarveiðar og vinnslu. Álagning sérstaks veiðigjalds fleytir rjómann af arði útgerðarfyrirtækja þegar vel gengur og því eiga einstök fyrirtæki litla sjóði eftir til að mæta tapinu sem hefur magnast vegna almenna veiðigjaldsins. Greinin gæti í heild lent í vanda sem hefur væntanlega í för með sér að ráðast þarf í tímabundnar ráðstafanir þeim til hjálpar. Slík eru jafnan örlog aukins ríkisrekstrar eða ríkisstýringar.

Sérstaka veiðigjaldið verður stighækkandi. Fyrst verður það föst krónutala sem fundin er út miðað við 45% gjald fiskveiðiárið 2012/13 en síðar prósentu af reiknaðri rentu sjávarútvegsfyrirtækja. Árlega mun prósentan hækka, byrja í 50%, 55%, 60% og að lokum 65%. Fullyrða má að þetta afkomutengda gjald muni hafa enn hættulegri áhrif en almenna (flata) veiðigjaldið. Eins og áður sagði fleytir það rjómann af hagnaði fyrirtækjanna þegar vel gengur og skilur lítið eftir (35% þegar fram í sækir) til að mæta áföllum sem kunna að dýnja á greininni eða á einstökum fyrirtækjum. En það versta er að áætluð arðsemi og gjaldálag-

ingin er ákveðin af þingmönnum og embættismönnum en ekki á markaði. Afmörkun arðsemi tekur því ekki mið af öðrum þáttum, t.d. aukinni áhættufælni, hærri vöxtum, nýrri tækni og því sem nú um stundir vekur mestan ugg, stöðu markaða fyrir hágæðafisk í hriðversnandi efnahagsástandi á helstu mörkuðum.

Sérstaka veiðigjaldið er lagt á miðað við margra mánaða og jafnvel margra ára gamlar upplýsingar. Skoðum t.d. sérstakt veiðigjald með gjalddaga 1. júlí 2016. Það er lagt á í september 2015. Grundvöllur þess er rentan, sem birt er í lok árs 2014. Hún byggist á ársreikningum fyrir almanaksárið 2013 en er reyndar framreiknuð að teknu tilliti til breytinga á verðvísitölu sjávarafurða frá 2013 til janúar til mars 2015. (Aðrir þættir en verð koma ekki inn í þá leiðréttingu.) Upplýsingarnar um afkomuna/rentuna á gjalddaga 1. júlí 2016 eru þá orðnar 1 árs og 3 til 6 mánaða gamlar að því er verð varðar en 2½ til 3½ ára varðandi aðra þætti. Öll umgjörð rekstrarins gæti verið gjörbreytt. Fyrirliggjandi frumvarp byggist á markaði og aðilar á markaði reyna eins og kunnugt stöðugt að sjá fram í tímann. Undir venjulegum kringumstæðum kæmu allar breytingar á rekstrarumhverfi atvinnugreinarnar miklu fyrr inn í verð á aflahlutdeild og aflamarki. Það að vinna með gamlar upplýsingar kann að verða mjög hættulegt til skamms tíma litið. En eflaust verður þá gripið til bráðabirgðaráráðstafa á Alþingi til að rétta kúrsinn. Það sem veldur þó ef til vill enn meiri áhyggjum er að tekjum af veiðigjaldi hefur þegar verið ráðstafað til aukinnar velferðar á mörgum sviðum eða loforðs um hana.

Einkennilegar staðreyndir koma í ljós við skoðun á lögum um veiðigjöld. T.d. er tekið tillit til vaxtagreiðslna hjá þeim sem tóku lán til að kaupa kvóta. Hvað með hina, sem notuðu til þess eigið fé, sparifé eða nýtt hlutfé? Enn virðist ætlunin að hvetja menn til lántöku og refsa þeim sem byggja rekstur sinn á eigin fé. Þannig virðist í raun gert ráð fyrir að eigið fé kosti ekki neitt.

Seinna frumvarp sjávarútvegsráðherra, frumvarp til laga um stjórn fiskveiða sem ekki náði fram að ganga, er miklu alvarlegra að mati flutningsmanns. Þar er um kerfisbreytingu að ræða. Framsal, sem þrátt fyrir vissar takmarkanir hefur gefið atvinnugreininni mikla arðsemi, er takmarkað enn frekar en nú þegar er og stöðvað að fullu eftir 20 ár. Greiða skal 3% úthlutadrar aflahlutdeildar til baka til ríkisins við hvert framsal til ársins 2032. Ekki má framselja nema 20% aflahlutdeilda frá hverju byggðarlagi. Veitt eru „nýtingarleyfi“ (ekki gerðir samningar) til 20 ára fyrst og síðan til 15 ára í senn. Ekki er nauðsynlegt að framlengja þau leyfi. Rekstraröryggi greinarinnar er að sama skapi minnkað. Áfram er miklum aflaheimildum ráðstafað í strandveiðar, línuívilnun og byggðapotta. Allt þetta getur eyðilagt arðsemi sjávarútvegsins. Enda lýstu fáir ef nokkrir umsagnaraðila hrifningu sinni við meðferð málsins í atvinnuveganefnd. Sem betur fer er það þar enn til skoðunar.

Meðfylgjandi frumvarp er alger andstæða framangreindra frumvarpa sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Í stað hafta og úthlutana byggist það á markaði. Það gerir ráð fyrir að ¼ af öllum kvótanum, allri aflahlutdeildinni, verði dreift á þjóðina, íbúana, til 40 ára á hverju ári, á hverju ári um alla framtíð en ekki flutt yfir til ríkisins. Þannig verði sannanlega farið eftir 1. gr. núgildandi laga um að „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar“. Jafnframt tekur það upp algert markaðskerfi með kvótann, sem ekki verður bundinn við útgerð. Það mun gefa útgerðinni mjög gott svigrúm og öryggi til mjög langs tíma, jafnvel þó að hún verði að afskrifa heimildir sínar um 2,5% á ári í 40 ár. Algerlega frjálst framsal og öryggi ætti að bæta henni upp afskriftirnar og gott betur. Ríkið er ekkert að skipta sér af útgerð umfram aðra atvinnustarfsemi en slíku hafa útgerðarmenn ekki vanist í heila öld.

Megindrættir frumvarpsins.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að öllum heimildum til að veiða úr nytjastofnum við Íslands strendur verði dreift á alla íbúa landsins þannig að þeim verði heimilt að hagnýta þær í 40 ár frá úthlutunardegi. Þetta verði framkvæmt á þann hátt að $\frac{1}{40}$ (2,5%) hluta samanlagðrar aflahlutdeildar verði dreift á jafnan hátt til allra íbúa landsins á hverju almanaksári. Þar með verði hverjum íbúa gert heimilt að veiða hlutdeild sína í 40 ár að öðrum skilyrðum uppfylltum. Þeim $\frac{39}{40}$ hlutum samanlagðrar aflahlutdeildar sem ekki hefur verið úthlutað í fyrstu úthlutun eftir gildistöku laganna er úthlutað á næstu 39 árum. Að loknum gildistíma úthlutunar hvers aflahlutdeildarhluta er hlutanum úthlutað að nýju til 40 ára.

Hvað samanlagða nógildandi aflahlutdeild skipa varðar er í bráðabirgðaákvæði gert ráð fyrir því að henni verði skipt í 40 jafna hluta, eftir að hún hefur verið umreiknuð í þorskígildi, miðað við aflamark fiskveiðiárið 2011/2012. Þá er fundið hlutfall þannig reiknaðra veiðiheimilda hvers skips af samanlögðum svo reiknuðum veiðiheimildum allra skipa. Hlutfalli skipsins er skipt í 40 jafna hluta. Einn hlutann má útgerðarmaðurinn veiða í eitt ár (það er sá hluti sem verður úthlutað til íbúanna eftir ár), annan hluta má hann veiða í tvö ár (þeim hluta verður úthlutað til íbúa landsins eftir tvö ár), þriðja hlutann má hann veiða í þrjú ár, fjórða hlutann má hann veiða í fjögur ár og svo áfram koll af kolli. Þrítugasta og níunda hlutann má hann veiða í þrjátíu og níu ár og fertugasta og síðasta hlutann má hann veiða í fjörutíu ár. Að meðaltali má hann því veiða aflahlutdeildina sína í 20,5 ár.

Í grundvallaratriðum er gert ráð fyrir að hin sama regla, að breyttu breytanda, verði notuð þegar nýjar tegundir eru kvótasettar sé veiðireynsla til staðar (með kvótasetningu er hér átt við að ráðherra ákveði að takmarka veiðar á ákveðinni tegund).

Afurð þessa kerfis er sú að íbúar landsins eignast tímabundna aflahlutdeild sem óumdeilt er að verður eign þeirra. Það felur þó í sér þá meginbreytingu frá gildandi fiskveiðistjórnarkerfi að aflahlutdeildin verður framseljanleg að hluta eða öllu leyti, veðsetjanleg og ekki bundin við skip. Af þjóðaröryggisástæðum og til að undirstrika þá hugsun að „nytjastofnar á Íslandsmiðum eru auðlind í þjóðareign“ í 1. gr. er gert ráð fyrir því í 10. gr. að fjárfestingar í aflahlutdeild og aflamarki falli undir þær takmarkanir á eignarhaldi erlendra aðila sem felast í lögum um fjárfestingar erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991. Þessi takmörkun lækkar verð þessara réttinda að öðru óbreyttu en er talin vera nauðsynleg vegna hættu á að sterkir erlendir aðilar með niðurgreitt fé eða aðstöðu reyni að ná undir sig þessum réttindum. Árleg úthlutun gerir slíkar tilraunir reyndar erfiðar en þetta þarf að skoða síðar í ljósi reynslu.

Nokkur munur er að skilgreiningu á íbúa í þessu frumvarpi og íslenskum aðila í ofangreindum lögum. Íbúi skv. 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins getur verið einstaklingur með erlent ríkisfang svo fremi sem hann hafi verið skattskyldur hér á landi í fimm ár. Þess vegna er kveðið á um að ofangreind lög gildi um eignarhald eftir fyrsta framsal enda er alls engin hætta tengd mjög dreifðu eignarhaldi erlendra íbúa eftir úthlutun skv. 6. gr.

Allir pottar verða aflagðir sem og sérstök úthlutun til strandveiða. Öllum sérstökum kvöðum verður aflétt af útgerðinni fyrir utan bann við eignarhaldi erlendra aðila og henni fengin sömu réttindi og skyldur og gilda um önnur fyrirtæki. T.d. verður auðlindagjaldi aflétt.

Framkvæmd.

Hinn 1. júlí 2013, þegar frumvarp þetta hefur fengið lagagildi, munu núverandi kvótahafar fá úthlutað aflahlutdeild. Fyrir þann dag mun Fiskistofa reikna út hversu hátt aflamark hvert skip fær, reiknað í þorskígildiskílóum miðað við úthlutun veiðiárið 2012/2013. Þannig kemur fram heildaraflinn í þorskígildiskílóum og hlutdeild hvers skips í þeim afla. Ef tekið er dæmi af skipi með 1.125.000 þorskígildiskíló er hlutdeild þess af heildarafla 0,40%. Þessari hlut-

deild er skipt í 40 hluta sem hver er 0,01%. Eigandi þessa skips fengi aflahlutdeild sem væri 0,01% í eitt veiðiár, sem er veiðiárið 2013/2014 en þeirri hlutdeild yrði breytt í aflamark sama haust og úthlutað til íbúa, 0,01% í tvö veiðiár, 0,01% í þrjú veiðiár og svo koll af kalli. Hann fengi því að veiða samanlagt 0,40% af öllum afla á Íslandsmiðum veiðiárið 2013/2014, 0,39% af öllum afla annað veiðiárið (2014/2015), 0,38% þriðja veiðiárið og svo koll af kalli. Að síðustu mætti hann veiða 0,02% af öllum afla ársins 2051/2052 og 0,01% af öllum afla 2052/2053, og þá er aflahlutdeild hans útrunnin.

Samanlögð aflahlutdeild allra núverandi eigenda veiðiheimilda, þ.e. útgerðarmanna, er 100% fyrsta veiðiárið (2013/2014) en aflahlutdeild þeirra verður breytt í aflamark haustið 2013, 97,5% veiðiárið 2014/2015, 95% veiðiárið 2015/2016, 92,5% veiðiárið 2016/2017 og svo koll af kalli. Það sem aflahlutdeild útgerðarmanna rýrnar um haustið 2013, 2,5%, verður deilt á alla íbúa sem bjuggu hér á landi í árslok 2012 og höfðu verið skattskyldir öll árin 2008, 2009, 2010, 2011 og 2012 og börn þeirra og mega þeir veiða þá hlutdeild í 40 ár.

Efnahagslegar afleiðingar frumvarpsins.

Í nefndaráli meiri hluta atvinnuveganefndar (140 löggjafarþing, þingskjal 1625) kemur fram í kaflanum um áætlaðar tekjur ríkissjóðs að miðað sé við að afli alls verði 468 þús. þorskígildistonn. Hinn 1. janúar 2012 voru íbúar landsins 319.575. Ef miðað er þessa forsendu og 300.000 íbúa landsins (vegna fólksflutninga til og frá landinu eru færri sem uppfylla skilyrði um fimm ára samfellda skattskyldu en búa hverju sinni á landinu) er hverjum íbúa heimilt að veiða 39 þorskígildiskíló á ári í 40 ár eða sem nemur 2,5% samanlagðrar aflahlutdeildar deilt með 300.000. Ári seinna fá íbúarnir jafnt aftur, samtals $\frac{1}{40} \times 100\% = 2,5\%$. Þar sem börn fá þessar greiðslur þarf að skoða hvort hægt væri og ástæða til að lækka barnalífeyri til að mæta tekjutapi ríkissjóðs af niðurfellingu auðlindagjalds. Þá mætti skoða hvort hægt væri að lækka persónuafslátt í sama skyni.

Slík 40 ára aflahlutdeild verður sennilega seld á nálægt sama verði og varanleg aflaheimild nú eða um 2.500 kr./kg. (Ávöxtunarkrafan þarf einungis að lækka um minna en 1%.) (Taka verður fram að erfitt er að nálgast nýlegar upplýsingar um kílóverð á varanlegra aflaheimilda þar sem viðskipti með hana eiga sér ekki stað nema í bókhaldi fyrirtækja sem sæta endurskipulagningu afhendi bankastofnana.) Verðmæti hlutdeildar hvers íbúa sem hann fær úthlutað á hverju ári verður því um 97.000 kr. Heildarverðmæti yrði að óbreyttri ávöxtunarkröfu um $300.000 \times 97.000 = 29$ milljarðar króna og yrði tekið af útgerðinni og úr pottum og af strandveiðum og núverandi veiðigjaldi, sem fellur niður.

Þar sem framsal þessara tímabundnu veiðiheimilda er algerlega frjálst eykst arðsemi útgerðanna. Í ljósi þessa og afléttingar hafta á sjávarútvegsfyrirtæki má reikna með að verðmæti þessara heimilda hækki mikið. Það að hún skuli vera skilgreind sem skýlaus eign handhafa gerir hana mun tryggari og eykur enn verðmæti hennar og lækkar ávöxtunarkröfu til fjárfestinga í aflahlutdeild. Mjög líklegt er að verðmæti aflaheimilda hækki og þarf ávöxtunarkrafan að lækka um 3–4% til að útgerðarmenn verði betur settir en með óbreyttu kerfi. Sjá nánar töflu 1.

Samband tímabils og verðmætis.

Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að árlega verði úthlutað aflaheimildum til 40 ára og þeim dreift jafnt á alla íbúa landsins. Aflaheimildum útgerðarmanna yrði í samræmi við það skipt í 40 hluta þar sem einn hlutann mætti veiða í eitt ár, annan í tvö ár o.s.frv. og þann síðasta í 40 ár, að meðaltali í 20,5 ár. Ef þessi tími yrði stytur minnkaði verðmæti aflaheimilda útgerðarmanna hratt og þar með verðmæti þess sem útdelt er á íbúa. Þeir fengu þó

meira magn í sinn hlut á styttri tíma. T.d. ef miðað væri við 20 ár (meðalveiðiréttur útgerðarmanna væri þá 10,5 ár) fengju íbúarnir 5% af veiðiheimildunum á ári en óöryggi útgerðanna mundi aukast, ávöxtunarkraftur yrði hærri og verðmætið alls ekki tvöfalt meira. Útgerðinni vegnaði verr og þjóðhagslegur ávinningur yrði minni. Ef þetta tímabil yrði lengt í 65 ár (hámark skv. 3. mgr. 3. gr. a laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu,) fengju íbúarnir einungis úthlutað 1,5% af veiðiheimildum á ári, ávinningur útgerðanna yrði ekki mikið meiri og verðmæti hvers kíló ekki heldur. Þarna er spurning um að finna hámark og í raun mætti skoða hvort einhver önnur tímallengd gefi betri þjóðhagslega niðurstöðu, 33 ár (3%) eða 50 ár (2%).

Átök um kvótann.

Kvótakerfið var sett á árið 1984 til bráðabirgða. Það var neyðarráðstöfun af því að fiskifræðingar óttuðust að ofveiði kynni að laska fiskistofna við Ísland jafnvel þannig að þeim ekki yrði við bjargað. Ef almannavaldið hefði ekki gripið þannig inn í hefðu útgerðarfyrirtækin líklega orðið fyrir óbætlanlegu tjóni, sjómenn hefðu misst vinnuna, sem og fiskverka-fólk. Þjóðfélagið allt hefði líklega beðið mikið tjón. Þess vegna telja sumir að almannavaldið hafi búið til verðmætin sem takmörkunin skapaði og eigi þau þess vegna. Þetta sjónarmið endurspeglast í 1. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga, nr. 116/2006: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar.“ Einnig var rík hefð fyrir almannarétti til veiða áður en kvótakerfinu var komið á þar sem það var tiltölulega einfalt og sjálfsagt að „skreppa á sjóinn og afla sér lífsviðurværis“. Af þessum sökum á fólk mjög erfitt með að setta sig við takmörkunina sem felst í fiskveiðistjórnarkerfinu.

Þekkt er að þegar takmörk eru sett á aðgang að almenningi myndast eftirspurn sem skapar verðmæti. Þeir sem ekki mega nálgast almenninginn þurfa og eru tilbúnir til að greiða fyrir aðganginn (ef það er yfirleitt leyft með framsali eða öðrum hætti). Þannig myndast verðmæti hjá þeim sem var úthlutað aðgangi. Margir útgerðarmenn hafa eftir að kvótakerfið var sett á selt þennan aðgang, kvótann sinn, og sumir hagnast vel. Þetta hefur valdið mikilli óánægju hjá þeim sem muna eftir frjálsa aðganginum og skilja ekki fyrir hvað menn fá greitt, fyrir óveiddan fiskinn syndandi í sjónum?

Margir benda á svokallaðan desemberdóm Hæstaréttar Íslands og úrskurð mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna frá 24. október 2007. Í úrskurðinum segir m.a.: „Þá telur nefndin að markmið þessarar aðgreiningar, þ.e. að vernda fiskstofna sem eru takmörkuð auðlind, séu lögmæt en engu að síður þurfi nefndin að skera úr um hvort mismununin sé byggð á sanngjörnum og hlutlægum viðmiðum. Nefndin bendir á að sérhvert kvótakerfi sem innleitt er til að stjórna aðgangi að takmörkuðum auðlindum veitir að einhverju leyti forréttindi þeim sem fá slíkum kvótum úthlutað og séu öðrum til óhagræðis, án þess nauðsynlega að mismuna mönnum. Um leið bendir nefndin á þá sérstöðu málsins að 1. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 38/1990, nú lögum nr. 116/2006, segi að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Aftur á móti hafi mismununin byggst á aðgerðum innan viðmiðunartímans 1.11.1980–31.10.1983, upphaflega sem tímabundnar aðgerðir sem kunni að hafa byggst á sanngjörnum og réttlátum viðmiðum en urðu ekki aðeins varanlegar með setningu laganna heldur breyttu í einkaeign hinum upphaflega rétti til að hagnýta almannaeygn“ (sjá: <http://www.humanrights.is/frettir/nr/2173>). Verður ekki annað séð en að sú aðferð sem er lögð til í frumvarpi þessu uppfylli þær kröfur sem Hæstiréttur Íslands setur fram í desemberdómi sínum og fólust í úrskurði mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna.

Útgerðarmenn segja hins vegar með réttu að þeir hafi flestir keypt sér aflaheimildir og þeir sem ekki hafi gert það hafi einmitt aldrei selt kvótann sinn eins og mest er kvartað undan.

Með frumkvæði, áhættutöku, þekkingu og skipulagningu hafi þeir myndað þau auðæfi og þá tekjustrauma sem nútímavædd útgerð hér á landi skapar öndvert við útgerðir margra annarra landa. Þannig séu þeir vel að þessum verðmætum komnir. Svo hafi þeir fallist á að greiða auðlindagjald og einnig að teknar verði upp samningaviðræður um afnot af fiskveiðiaudlindinni. Reyndar hefur samningaleiðin ekki verið útfærð til enda og alls er óljóst hvað biður útgerða þegar samningstímanum og framlengingarmöguleika lýkur. Virðast þessir tveir hópar hafa andstæðar skoðanir á því hvað tekur við. Annar aðilinn vill að ríkið taki kvótann yfir og hinn að samningar verði framlengdir aftur og aftur. Þessu frumvarpi er ætlað að sætta þessi andstæðu sjónarmið og er það í samræmi við stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar þar sem segir: „e) skapa sátt meðal þjóðarinnar um eignarhald og nýtingu auðlinda sjávar.“

Óvissa, áhætta og ávöxtunarkrafa.

Mat á verðmæti rekstrar og fyrirtækja felst í því að núvirða tekjustrauma sem reksturinn skapar að teknu tilliti til skatta og áhættu. Við núvirðinguna er notast við ávöxtunarkröfu, sem endurspeglar áhættu í rekstrinum og ytri aðstæðum.

Áhættur í rekstri útgerðarfyrirtækja umfram það sem gerist meðal annarra fyrirtækja eru aðallega gæftir, þ.e. veðurlag, skipstöp og fiskgengd og straumar. Þá gæti hlýnun jarðar haft áhrif á t.d. göngur fiska og strauma, svo sem Sandsíli og Makrill. Aðrar áhættur eru eins í öðrum rekstri, svo sem mannhald, bilanir, verð á aðföngum og afurðum og fjármögnun.

Ytri aðstæður eru áhættusamar fyrir útgerð á Íslandi. Er þar fyrst á nefna sífellda kröfu um að taka veiðiheimildirnar af útgerðinni. Þetta hefur legið yfir útgerðinni eins og mara allt frá því að kvótakerfið var tekið upp. Misþungt þó eftir árum. Þetta flokkast undir pólitíska áhættu. Svo eru útgerðarfyrirtæki oft burðarás í byggðarlagi sínu og bera því oft mikla samfélagslega ábyrgð og þurfa að taka ákvarðanir með hliðsjón af öðrum þáttum en arðsemi. Þetta er einnig hægt að flokka undir pólitíska áhættu. Reyndar er þetta samband byggðarlags og útgerða líka þannig að útgerðin nýtur góðs af. Þáttur fjölmiðla hefur einnig mikil áhrif á ákvarðanir útgerðarfyrirtækja vegna þess hvað umræðan um eignarhald á kvótanum er óljós. Þau áhrif munu væntanlega minnka þegar íbúarnir eru orðnir formlegir eigendur kvótans.

Reglulega hafa aflaheimildir verið teknar af útgerðinni til að úthluta til annarra útgerða. Þar ber mest á miklum vexti smábátaútgerða. Alls konar pottar hafa einnig verið skornir af veiðiheimildum þeirra og jafnvel af þeim sem keypt hafa slíka hlutdeild dýrum dómum. Nýjasta dæmið er strandveiðar sem teknar eru af óskiptu. Þá má nefna skemmtiveiðar erlendra stangveiðimanna. Allt þetta er mögulegt með tilvísun í að þjóðin eigi kvótann og að ríkið sé fulltrúi þjóðarinnar og flokkast einnig undir pólitíska áhættu við útgerð á Íslandi. Svo má flokka hér undir sérskatt á útgerð, auðlindagjaldið, sem hækkar í sífellu.

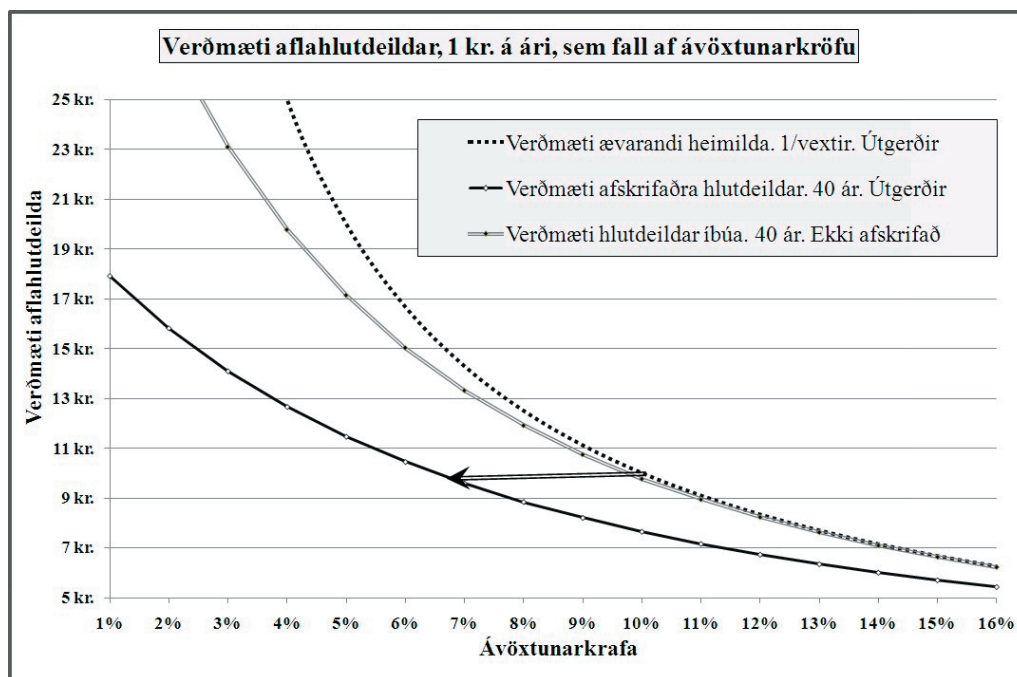
Kvaðir á útgerðarfyrirtæki, eins og t.d. bann við eða takmarkanir á fjárfestingum útlendinga í útgerð, koma niður á fyrirtækjunum. Þau fá ekki fjármagn með sama hætti og önnur fyrirtæki og ekki heldur þá þekkingu og tengsl sem fylgja oft slíku eignarhaldi. Þetta bann er afleiðing fyrrgreindra deilna um eignarhald á kvótanum þar sem menn óttuðust að útlendingar næðu tangarhaldi á auðlindinni. Allar slíkar kvaðir ættu að vera óþarfar þegar búið er að tryggja að íbúar landsins fái árlega úthlutað aflahlutdeildum til 40 ára. Enginn getur eftir slíka breytingu náð undir sig ævarandi eignarhaldi á kvótanum, aflahlutdeildinni, þannig að slíkar kvaðir ætti að vera hægt að afnema. Sömu sögu er að segja um útgerðarfyrirtækin sjálf. Þau fara ekki lengur með ævarandi umráð yfir kvótanum.

Í eðli sínu er aflahlutdeild „verðtryggð“ eign því afurðirnar, fiskurinn, hækkar í verði í takt við gengi og matvöruverð erlendis. Flestir telja að matvöruverð muni meira að segja hækka á heimsmarkaði umfram annað verðlag vegna þess að mannmargar þjóðir, t.d. Kínverjar og

Indverjar, munu hafa efni á að kaupa fisk. Þá er stefnt að því að stækka veiðistofna og þar með auka veiðar við landið. Vegna þessara atriða ætti ávöxtunarkrafa til rekstrar útgerða að vera mjög lág, þó að séráætlaða af rekstri útgerða komi þar á móti. Verð á árlegum veiðiheimildum, t.d. í þorski, eru nú um 250 kr. á kg. Verð á varanlegum veiðiheimildum í þorski eru um 2500 kr. á kg reyndar í mjög stopulum viðskiptum. „Ávöxtunin“, þ.e. verð árlegra heimilda af verði varanlegra heimilda, er um 10% þrátt fyrir fyrrnefnd atriði sem endurspeglar mjög mikla pólitíska áhættu. Fjárfestingar greinarinnar, sem endurspeglar trú forráðamanna útgerða á framtíðina og áhættuna, eru nánast við frostmark þrátt fyrir mjög hagstæð ytri skilyrði. Það undirstrikar líka þá sérstöku pólitísku áhættu sem greinin býr við um þessar mundir.

Öll þessi áhætta skaðar þjóðarþúið í heild og takmarkar þann arð sem þjóðin getur fengið af þessari auðlind. Ef þetta frumvarp verður samþykkt fara hagsmunir útgerðar og íbúa landsins saman. Þau útgerðarfyrirtæki sem rekin eru með mestu arðseminni, veiða ódýrast og skila dýrustu afurðunum geta boðið mest í aflahlutdeildir sem losna á hverju ári. Það kemur íbúum landsins beint til góða því að flestir munu þeir selja þá aflahlutdeild sem þeim er árlega úthlutað til 40 ára. Þess vegna er það hagur íbúanna að aflahlutdeildin sé sem frjálust og útgerðin sæti sem minnstum takmörkuðum á athafnafrelsi. Einnig er það beinn hagur íbúanna að vel takist til við stækkun veiðistofnanna því að þá hækkar aflahlutdeildin í verði.

Á eftirfarandi mynd má sjá verðmæti tekjustraums með einingargildið 1 á ári, um fyrir-sjáanlega framtíð, sem fall af ávöxtunarkröfu p ($V = 1/p$) (brotna línan). Þessi mynd lýsir ítrustu kröfum sumra handhafa aflaheimilda, þ.e. að þeir fái að veiða veiðiheimildirnar sínar um alla framtíð. Reynslan sýnir að það er mjög ólíklegt og því er ávöxtunarkrafan um þessar mundir 10%. Ljósá línan sýnir verðmæti þess að fá tekjur í einingum á hverju ári, afskrifaðar um 2,5% á ári í 40 ár, sbr. innihald frumvarpsins.



Að lokum táknað dökka línan verðmæti þess að fá tekjustraum í einingum í 40 ár. Það er úthlutun til íbúa landsins. Þar sést hvað verðmæti þess hlutar er mikið háð ávöxtunarkröfunni og hversu mjög hagur íbúanna vænkast (og núverandi handhafa líka) ef friður ríkir um eignarhaldið og ávöxtunarkrafan lækkar. Þannig tvöfaldast verðmæti hlutar íbúanna (úr 10 í 20) ef ávöxtunarkrafan lækkar úr 10% í 4%.

Búast má við að ávöxtunarkrafan fari niður í 1–4% eftir því hver er trú á því að það takist að stækka fiskistofnana. Ef ávöxtunarkrafan er 4% gæti árlegt aflamark verið selt á 150 kr. hvert þorskígildiskíló (hér eftir þgkg.) og 40 ára heimildir á nærri 3.000 kr. hvert þgkg. Leiguheimildir munu líklega lækka í verði þegar ávöxtunarkrafan lækkar en „varanlegar“ heimildir, 40 ára aflahlutdeild íbúanna, mun líklega hækka í verði. Það fyrra kemur kvóta- lausum útgerðum til góða en það síðara núverandi kvótahöfum, þ.e. útgerðarmönnum, sem og íbúum, til góða.

Örin sýnir að ef ávöxtunarkrafan fer úr núverandi 10% í 6,5% eru núverandi handhafar aflahlutdeildar, útgerðarmenn, jafnsettir. Ef krafan lækkar meira eru þeir betur settir.

Ríki og þjóð.

Í umræðu um vandamál eignarhalds á aflaheimildum hefur borið nokkuð á því að talað sé um ríki og þjóð sem eitt hugtak. Þó er veigamikill munur á þessu tvennu. Sumstaðar eru margar þjóðir í einu ríki, svo sem í Kína og Belgíu. Annars staðar er sama þjóðin í mörgum ríkjum, sbr. Kúrda.

Ríkið er lögaðili sem lýtur í grunninn stjórn kjörinna fulltrúa á Alþingi eða ríkisstjórn sem þeir styðja. Ef afskriftir veiðiheimilda renna til ríkisins, eins og hugmyndir eru um, verða teknar ákvarðanir um ráðstöfun og endurúthlutun þeirra út frá pólitískum sjónarmiðum en ekki endilega út frá arðsemi- og rekstrarsjónarmiðum. Dæmi í fortíðinni eru fjölmörg og má nefna smábátaveiðar, potta og strandveiðar. Það eykur áhættu greinarinnar og mun koma niður á arðsemi útgerðarinnar og þar með hag þjóðarinnar. Sú hugmynd að dreifa kvótanum á alla íbúa landsins losar um þessi tengsl og tryggir hag íbúanna og kemur í veg fyrir pólitíska spillingu.

Ef afskriftir renna til ríkisins og það mundi selja þær aftur á markaði standa útgerðarmenn sem kaupendur andspænis einum seljanda, sem auk þess hefur leikreglurnar í hendi sér. Með þeirri leið sem hér er lögð til standa 1.000–2.000 útgerðarmenn og þeir sem vilja hefja útgerð sem kaupendur andspænis 120 þúsund heimilum sem vilja selja. Velti menn fyrir sér sameiginlegum einkennum einstaklinga sem mynda þjóð kemur ríkisborgararéttur fljótt upp í hugann. Ríkisborgararétturinn er nokkuð vel skilgreindur. Hins vegar hefur verið tilhneiging undanfarna áratugi til að þynna hann út. T.d. fá börn foreldra af tvennu þjóðerni oft ríkisfang beggja. Ekki þarf að hugsa margar kynslóðir fram í tímann til að sjá að sami einstaklingurinn geti haft ríkisfang í mörgum ríkjum. Svo hafa margir með íslenskt ríkisfang ósköp lítil tengsl við landið eftir að hafa búið erlendis áratugum saman en margir útlendingar hafa aftur búið hér í áratugi. Þess vegna er í frumvarpinu lagt til að miðað sé við íbúa landsins. Til þess að gera þetta enn varanlegra er miðað við íbúa sem hafa verið skattskyldir í fimm almanaksár og verður að undirstrika að skattskylda er ekki það sama og að greiða skatta. Þeir sem eru undir skattleysismörkum greiða ekki skatta en eru skattskyldir. Svo er gert ráð fyrir að börn fái sama rétt og foreldrar þeirra. Námsmenn sem fara til náms erlendis halda rétti sínum nema þeir flytji skattskylduna. Með því að miða við skattskyldu í fimm almanaksár samfelld fengju útlendingar rétt til aflahlutdeildar fyrst eftir að hafa dvalið hér á landi þann tíma.

Lýðræði og félagsleg áhrif.

Bent hefur verið á að almennt eignarhald auki lýðræði því fólk geti í raun kosið með eignum sínum og einstaklingur sem á eignir sé óháðari og sjálfstæðari en ella. Þetta frumvarp mun í þeim skilningi auka lýðræði því að hver einstaklingur getur tekið ákvörðun um hvort hann selur aflahlutdeildina sína, á hana áfram, jafnvel í kvótasjóði, eða selur árlegt aflamark, hvort hann veiðir aflamarkið eða jafnvel sleppir því að veiða fiskinn. Að veiða ekki eða fram-selja aflahlutdeild gerir reyndar Hafrannsóknastofnuninni kleift að leggja til enn meiri úthlutun aflamarks næsta ár. Þessir möguleikar fólks auka lýðræðið.

Sú hugmynd sem hér er teft fram er mjög félagsleg því allir íbúar fá jafnmikilli aflaheimild úthlutað, börnin líka. Þannig er hún ígildi t.d. persónuafsláttar og barnabóta. Þess vegna verður erfitt að taka þessa úthlutun til baka og það tryggir útgerðinni langþráð öryggi og stöðugleika. Hún getur farið að sinna sínum störfum.

Heimilin.

Frumvarpið mun að óbreyttu bæta hag heimilanna töluvert. Hins vegar er viðbúið að bæta þurfi ríkissjóði tekjutapið með einhverri lækkun persónuafsláttar, lækkun barnabóta sem og lækkun grunnlífeyris almannatrygginga. Þannig er ekki víst að þessi úthlutun aflahlutdeildar komi heimilunum að fullu til góða. Lágtekjufólki, atvinnulausum, öldruðum og öryrkjum sem munar vissulega um tæpar 100 þús. kr. á ári. Barnmörg heimili mundu að óbreyttu njóta þessa þar sem hvert barn fær úthlutað aflahlutdeild. Þannig fengju hjón með þrjú börn á hverju ári úthlutað 5 x 39 kg. alls 195 kg. sem veiða má í 40 ár. Slík heimild ætti að seljast á tæpar 500 þús. kr. En lækkun bóta og persónuafsláttar kann að minnka þennan ávinning enda er breytingin ekki ætluð til þess. Hins vegar kemur aukin arðsemi sjávarútvegs heimilunum til góða því hún hækkar verð aflahlutdeildar.

Nýliðun og markaður með aflahlutdeild.

Kvartað hefur verið undan því að nýliðun sé mjög erfið í núverandi kerfi. Menn þurfi ekki aðeins að kaupa skip og veiðarfæri heldur þurfi þeir árlega að leigja veiðiheimildir eða, sem er enn kostnaðarsamara, að kaupa varanlega aflahlutdeild og fá þannig ákveðið rekstraröryggi. Á það hefur verið bent að þetta eigi ekki síður við margan annan rekstur. Menn geti ekki hoppað inn í hann utan af götu. Stórmarkaði stofni menn t.d. ekki upp úr engu.

Sú breyting á eignarhaldi sem hér er lögð til mun sennilega ekki gera nýliðun mikið auðveldari. Þó má búast við að árlegt aflamark lækki í verði þar sem útgerðin býr við meira öryggi og ávöxtunarkrafan lækkar. Þá verður væntanlega miklu meira og fjölbreyttara framboð á veiðiheimildum af öllum tegundum. Í það minnsta fara 2,5% af aflaheimildum í 40 ár á markað árlega. Langtímaveiðiheimildir munu hins vegar líklega hækka í verði vegna lægri ávöxtunarkröfu. Hér skiptir veðsetningarmöguleikinn þó öllu máli. Með frumvarpinu verður hægt að veðsetja aflahlutdeild sem og árlegt aflamark. Það gefur hugkvæmu fólki möguleika á að stofna útgerð og reka hana á hagkvæman hátt. Það verður þó ekki endilega auðvelt.

Um leið og frumvarp þetta verður samþykkt munu líklega verða stofnaðir kvótasjóðir. Þeir munu sérhæfa sig í að kaupa aflaheimildir af heimilum, safna þeim saman og skipta þeim niður á mismunandi tegundir stofna. Þeir munu líklega selja stærri pakka til útgerðarmanna og einnig hafa á boðstólum aflamark í ýmsum tegundum. Þannig gæti bátur, sem „óvart“ veiddi nokkrar síldar sem engin átti von á og útgerðin ætti ekki kvóta, aflamark, fyrir, hringt í land og keypt 10 kg aflamark í síld. Slíkir sjóðir gætu orðið fjárfestingarmöguleiki fyrir þá sem hafa trú á íslenskum fiskveiðum og kynnu að vilja fjárfesta í aflaheimildum. Útgerðir mundu geta keypt aflaheimildir í þeim tegundum sem þær eru sérhæfðar í og sömuleiðis

fiskvinnslufyrirtæki. Líklegt er að eftir skamman tíma mundu útgerðarfyrirtæki ekki binda eigið fé sitt í aflahlutdeildum nema til nokkurra ára. Allt þetta mun auka arðsemi sjávarútvegsins. Útgerðarstaðir gætu keypt afla eins og lýst er hér á eftir. Eigendur aflahlutdeilda yrðu þó minnst átta talsins vegna reglunnar um að einn aðili megi ekki eiga meira en 12% af úthlutaðri árlegri aflahlutdeild og því myndaðist væntanlega samkeppni á milli þeirra um hver gæti rekið umsýslukerfið ódýrast til hagsbóta fyrir útgerðarfyrirtækin sem kaupendur og heimilin sem seljendur.

Fjárfestingar.

Bent hefur verið á að fjárfestingar útgerðarinnar séu miklu minni um þessar mundir en ætla mætti miðað við arðsemi greinarinnar og fjárfestingarþörf. Ef þetta frumvarp gefur útgerðinni þann stöðugleika og öryggi, sem vonast er eftir, munu fjárfestingar hefjast að nýju hjá útgerðarfyrirtækjum og gætu þær jafnvel orðið nokkuð öflugar fyrst til að byrja með því lítið hefur verið fjárfest að undanfögnu vegna óvissu um örlög greinarinnar. Gæti fjöldi starfa myndast í kringum þá fjárfestingu.

Sjávarbyggðir.

Um 85% af afla landsmanna eru landað utan höfuðborgarsvæðisins (Hafnarfjörður, Garðabær, Kópavogur, Seltjarnarnes og Reykjavík). Þó er ekkert í lögum eða reglum sem hvetja til veiða og landana á landsbyggðinni. Það virðast vera náttúruleg skilyrði, nánd við miðin, þekking og reynsla íbúa og fyrirtækja sem hvetur til útgerðar á landsbyggðinni. Þess vegna er líklegt að aukið frelsi, minni miðstýring og minni afskipti stjórnmalámanna (þeirra, sem stjórna ríkinu og breyta reglum þess) af útgerðinni styrki frekar útgerð á landsbyggðinni. Þetta frumvarp, sem gengur út á að minnka afskipti ríkisins af atvinnugreininni, ætti því að styrkja útgerð á landsbyggðinni þó að eignarhaldið flytjist í auknum mæli til höfuðborgarsvæðisins, þar sem flestir búa.

Í umræðunni um kvótakerfið hefur því verið kennt um hnignun margra staða þar sem áður var blómleg útgerð. Hafa verið stofnaðir pottar til að hamlá gegn þessari þróun. Ekki hefur verið upplýst um hvort um náttúrulega þróun er að ræða tengda fiskigengd, samgöngum og aðgangi að mannafla. Mjög varasamt er að reyna að sporna við slíkri þróun ef fyrir henni eru náttúrulegar aðstæður. Hins vegar gæti verið skynsamlegt að nota það sama fjármagn til að byggja upp nýjar atvinnugreinar sem hafa grundvöll á staðnum. Þess vegna eru pottar mjög varasamt tæki til að sporna við flutningi aflahlutdeildar frá einum stað til annars, sérstaklega ef ekki er rannsakað ítarlega hvers vegna þróunin átti sér stað. Pottarnir sýna heldur ekki raunverulegan fjárstuðning heldur fela hann.

Þetta nýja kerfi gerir ekki ráð fyrir slíkum pottum, sportveiðum eða strandveiðum. Mikið magn aflaheimilda verður á boðstólum og því mun verða auðveldara að stunda þessar veiðar með því að kaupa heimildir. Ef vilji er til að ríkissjóður styrki einhverjar veiðar getur ríkissjóður keypt þær heimildir á markaði og stuðningurinn væri þá öllum ljós.

Eðlilegt verður að telja að sveitarfélög með blómstrandir útgerð noti miklar tekjur sínar af útgerðinni til að búa sveitarfélagið undir mögur ár með því að kaupa langtímaaflahlutdeild. Það verður svo spurning hvort sveitarfélagið styrki áframhaldandi veiðar ef veiðar minnka eða hvort það noti eignina til að styðja aðrar greinar.

Ríkissjóður.

Áhrif þessa frumvarps á ríkissjóð, ef að lögum verður, verða margvísleg. Veidigjaldið fellur niður en tekjur af því eru áætlaðar 12,8 milljarðar kr. á þessu ári, 15,2 milljarðar kr. á næsta ári, 16,8 milljarðar kr. fyrir fiskveiðiárið 2014/2015, 18,5 milljarðar kr. 2015/2016 og 20 milljarðar kr. 2016/2017. Á móti kemur að hægt verður að lækka persónuafslátt sem aftur hækkar tekjur ríkissjóðs. Einnig mætti skoða lækkun barnabóta og lækkun ýmissa bóta. Aukin arðsemi útgerða vegna frelsis til framsals og auknar fjárfestingar útgerðar vegna trúar á framtíðina með aflahlutdeildina sem viðurkennda eign eykur atvinnu og skatttekjur og lækkar atvinnuleysisbætur. Ekki er auðvelt að meta þessa þætti og heldur ekki hvernig verðhlutfall árlegrar aflahlutdeildar (aflamarks) á móti langtímaaflahlutdeild, þ.e. ávöxtunarkrafan, lækkar en það getur haft afgerandi áhrif á nýliðun og grósku utan hefðbundinna útgerða. Aukning á þeim umsvifum gæfi ríkissjóði nýjar tekjur.

Framsal.

Allar ráðstafanir í fortíðinni miðuðu að því að halda kvótanum í þjóðareign. Þess vegna er útlendingum bannað að fjárfesta í útgerð nema sem nemi minni hluta. Þeir hafa hins vegar mátt lána til útgerða án takmörkunar og ættu þó flestir að þekkja ítök kröfuhafa þegar lán-takandi lendir í þrengingum. Takmarkanir á framsali eru af sama meidi. Koma á í veg fyrir að útgerðarmenn geti „fénýtt“ auðlind þjóðarinnar. Þegar búið er að tryggja aðkomu þjóðarinnar, íbúanna, að auðlindinni með frumvarpi þessu er óþarfi að hafa þessar hömlur. Það er jú íbúinn, þjóðin, sem hagnast á því að framsalið sé sem liprast. Hann hagnast einnig á því að útlendingar megi fjárfesta í kvóta því það gerir ekkert annað en að hækka verðið.

Auðvelt er að sýna fram á arðsemi framsalsins. Ef tveir útgerðarmenn eiga hvor sitt skip og annar gæti veitt afla beggja liggur í augum uppi að það borgar sig að framselja veiðiheimildir annars til hins og hann veiði einn með miklu minni tilkostnaði. Því þýðir frjálssara framsal meiri arðsemi sjávarútvegsfyrirtækja til hagsbóta fyrir allt samfélagið. Þegar íbúarnir fá hluta af aflahlutdeild er mjög mikilvægt að arðsemin sé sem mest því þá hækkar verðið á hlutum þeirra. Hluti af því er líka öryggið (sem lækkar ávöxtunarkröfuna sem aftur hækkar verðið) og þess vegna er lagt til að tímabundna aflahlutdeildin, í 1–40 ár, sé skilgreind sem eign.

Lagaleg staða sjávarútvegsfyrirtækja.

Þar sem ætlun flutningsmanna er m.a. að losa þær hömlur sem hafa hvílt á sjávarútvegsfyrirtækjum umfram önnur fyrirtæki væri eðlilegt framhald af samþykkt þessa frumvarps að fella brott þau lög sem hafa íþyngjandi áhrif á sjávarútvegsfyrirtæki umfram önnur fyrirtæki. Þá er hugsanlegt að bjóða megi útgerðinni að kaupa af henni núverandi veiðiheimildir á því verði sem býðst núna á markaði (2.500 kr. á þorskígildiskíló) vegna þess að nýtt kerfi muni, þrátt fyrir 2,5% afskrift á ári, hækka verðið þar sem eignin er örugg, framsal er algerlega frjálst og framtíðin vissari.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni koma fram þær meginreglur sem ákvæði frumvarpsins byggjast á. Þar segir að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu auðlind í þjóðareign og að réttindum til nýtingar þeirra skuli úthlutað til íbúa landsins. Að lokum er sérstaklega hnykkt á því að úthlutun nýtingarréttar sé tímabundin og eign rétthafa á gildistíma hennar.

Eins og fram hefur komið hafa staðið ákveðnar deilur um merkingu 1. másl. 1. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga. Er frumvarpsgreininni ætlað að fara bil beggja sjónarmiða sem heyrst hafa í þeim deilum. Er þannig gert ráð fyrir því að hugtakið þjóðareign eignist fastan sess í frumvarpinu en því verði fengin sú dýpri merking að í henni felist réttur Íslands sem fullvalda þjóðar til þess að hlutast til um fiskveiðiauðlindina á Íslandsmiðum. Birtist eignarþáttur þjóðareignarhugtaksins í því að nýtingarrétti skal úthlutað á jafnan hátt til allra íbúa landsins. Engu síður er úthlutun nýtingarréttarins tímabundin hverju sinni og er með því komið til móts við þá staðreynd að íslenska þjóðin (sem samsafn einstaklinga) er síbreytileg bæði í ljósi fólksflutninga og fæðinga og dauða. Einnig er komið í veg fyrir að frjálst framsal geti leitt til þess að eignarhald á auðlindinni safnist á fáar hendur. Þar sem úthlutunin er árleg um alla framtíð er útilokað að einhver einn geti eignast varanlega mikinn hlut auk þess sem varnagli er sleginn við því með hámarkseign tengdra aðila. Þannig er litið til þess að hver einstaklingur sem vill eiga tilkall til þjóðernis í skilningi frumvarpsins verði að uppfylla einhver lágmarksskilyrði til þess að sá réttur hans sé til staðar.

Um 2. gr.

Samkvæmt greininni er markmið frumvarpsins að nytjastofnar á Íslandsmiðum haldist í þjóðareign og að stuðlað verði að verndun þeirra og sjálfbærri og hagkvæmri nýtingu og með því tryggð traust atvinna og byggð í landinu.

Greinin er samhljóða 2. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga. Þrátt fyrir þær breyttu áherslur sem finna má í frumvarpinu er ætlun flutningsmanna þess ekki sú að áhrif þess verði önnur en markmið gildandi laga gefa til kynna. Þannig má fljótt sjá að grunntónn frumvarpsins er hagkvæmni við nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum. Þrátt fyrir að ákvæði frumvarpsins beri flest ekki með sér með beinum hætti að þeim sé ætlað að efla byggð eða atvinnu gerir flutningsmaður frumvarpsins ráð fyrir að það muni þegar upp er staðið hafa slík áhrif. Auðsætt er að hagkvæmni í rekstri fyrirtækja eykur möguleika þeirra til aðkomu að því að viðhalda eðlilegu atvinnustigi. Þrátt fyrir að ekki sé gert ráð fyrir byggðapottum í frumvarpinu hefur það í för með sér að aðgengi allra íbúa landsins að aflahlutdeild verður tryggt hvar sem þeir eru búsettir á landinu.

Um 3. gr.

Í greininni er gildissvið þess afmarkað. Í upphafi kemur fram að gildissvið laganna nái til nýtingar nytjastofna á Íslandsmiðum. Þar kemur einnig fram nánari skilgreining þess hvað átt er við með nytjastofnum annars vegar og Íslandsmiðum hins vegar. Þannig kemur fram að til nytjastofna teljist sjávardýr, svo og sjávargróður, sem nytjuð eru og kunna að verða nytjuð í íslenski fiskveiðilandhelgi og sérlög gilda ekki um. Þá segir að til Íslandsmiða teljist fiskveiðilandhelgi Íslands, hafsvæðið frá fjöruborði að ytri mörkum efnahagslögsögu Íslands eins og hún er skilgreind í lögum nr. 41 1. júní 1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn. Af framangreindu má sjá að frumvarpinu er ætlað að ná til sömu þátta og gildandi lög um stjórn fiskveiða.

Um 4. gr.

Í greininni eru nokkur orð og orðasambönd frumvarpsins skýrð.

Í **fyrsta lagi** er sett fram skilgreining á hugtakinu *aflahlutdeild ákveðið veiðiár* (aflahlutdeild ákveðin ár í fleirtölu). Kemur þar fram að hugtakið taki til þess hlutfalls heildarafla sem eigandi aflahlutdeildar hefur heimild til að veiða úr öllum nytjastofnum sem veiðar eru tak-

markaðar á við Íslandsstrendur ákveðið veiðiár (ákveðin ár). Þá er sérstaklega tekið fram að aflahlutdeild skuli skráð sem prósentu með níu aukastöfum.

Hugtakið hefur tvíþætta merkingu. Annars vegar stendur aflahlutdeild fyrir rétt eiganda hennar til þess að veiða ákveðið hlutfall úr leyfilegum heildarafla á ákveðnu veiðiári (eignaþáttur) en hins vegar er aflahlutdeild framseljanlegt verðbréf (verðbréfaþáttur). Í orðskýringunni felst þó aðeins útskýring á hinni fyrri merkingu enda eru verðbréfatengdir eiginleikar aflahlutdeildar settir fram í III. kafla frumvarpsins. Eignaþáttur hugtaksins felur í sér útskýringu á þeirri eign sem liggur að baki verðbréfi sem hefur sama nafn. Séu eiginleikar aflahlutdeildar sundurgreindir má sjá að þeir eru eftirfarandi:

- Aflahlutdeild er fast hlutfall af leyfilegum heildarafla ákveðið veiðiár.
- Aflahlutdeild ákveðið veiðiár er eign einstaklings eða lögaðila.
- Eignarhald á aflahlutdeild heimilar eiganda hennar að nýta nytjastofna sem sæta opinberum nýtingartakmörkunum umrætt veiðiár.
- Eignarumráð eiganda aflahlutdeildar eru bundin við ákveðin veiðiár sem geta verið eitt eða fleiri. Við útgáfu eru veiðiárin samfelld en það getur breyst við framsal. Hámarks-tími er 40 ár.
- Aflahlutdeild skal skrá sem rafbréf sem staðfestingu á framseljanlegri eign.
- Aflahlutdeild er skráð sem prósentu með níu aukastöfum (t.d. 0,000008065%).

Í **öðru lagi** er sett fram skýring á orðasambandinu *aflahlutdeild dreift á íbúa*. Með því er vísað til megininntaks frumvarpsins sem er árleg úthlutun $\frac{1}{40}$ hluta af aflahlutdeildar á alla íbúa sem þeir mega veiða næstu 40 veiðiár, þ.e. $\frac{1}{40} = 2,5\%$ af allri aflahlutdeild næstu 40 veiðiárin er deilt jafnt á alla íbúa landsins. Ef gefið er að íbúarnir séu t.d. 310.000 er aflahlutdeild hvers um sig $2,5\%/310.000 = 0,000008065\%$ reiknað með níu aukastöfum (sem hlutfallstala væri hún reiknuð með 11 aukastöfum, 0,0000008065). Hver íbúi hefur rétt til að veiða þessa prósentu af öllum fiskistofnum við Ísland næstu 40 veiðiárin. Þetta er réttur sem skráður er sem eign með rafbréfi eins og önnur réttindaskjöl (t.d. hlutabréf sem er réttur samkvæmt hlutafélagalögum). Þannig úthlutað aflahlutdeild er eingöngu háð fjölda íbúa. Þennan rétt má framselja að fullu eða að hluta, veðsetja, erfa og að öðru leyti fara með sem venjulega eign.

Í **þriðja lagi** kemur fram skýring á orðasambandinu *aflamark í ákveðnum nytjastofni ákveðið veiðiár*. Er það skilgreint svo að það sé jafngildi aflahlutdeildar hvers eiganda aflahlutdeildar margfaldaðrar með leyfilegum heildarafla einstaks nytjastofns tiltekið veiðiár. Eins og fram kemur síðar í frumvarpinu úthlutar ráðherra aflamarki til eigenda aflahlutdeildar. Þá kemur einnig fram að aflamark sé framseljanlegt í heild eða að hluta og að heimilt sé að veðsetja það eins og hverja aðra eign. Tekið skal fram að líta má á aflamark sem annað form aflahlutdeildar. Þannig mætti að vissu leyti segja að aflahlutdeild breytist í aflamark við úthlutun þess. Hafa verður þó í huga að komi til þess að ráðherra breyti ákvörðun sinni um leyfilegan heildarafla eftir töku hennar á eigandi aflahlutdeildar sama rétt til aukningarinnar í aflamarki og aflahlutdeildin gefur til kynna. Af þeim sökum má segja að aflahlutdeild breytist í aflamark en hún falli þó ekki niður við það heldur falli rétturinn til þess að fá útgefið aflamark niður að því marki sem ráðherra eykur hann ekki með breytingu ákvörðunar um heildarafla.

Í **fjórða lagi** kemur fram skýring á hugtakinu *veiðiár*. Til veiðiárs telst fiskveiðiár, þ.e. 12 mánaða tímabil sem hefst 1. september, og vertíðir sem hefjast innan fiskveiðiárs. Skv. 2. mgr. 10. gr. frumvarpsins skal leyfður heildarafla botnfisktegunda miðaður við veiðar á fiskveiðiári, þ.e. 12 mánaða tímabili, frá 1. september ár hvert til 31. ágúst á næsta árs. Heildarafla annarra tegunda miðast við vertíðir og skal ráðherra ákvarða upphaf og lengd

þeirra. Saman mynda fiskveiðiár og þær vertíðir sem hefjast innan viðkomandi fiskveiðiárs veiðiárið.

Í **fimmta lagi** er sett fram skýring á hugtakinu *þorskígildi*. Er það skilgreint sem reiknað hlutfall verðmætis einstakra tegunda sem sæta ákvörðun um stjórn veiða af verðmæti slægðs þorsks. Skulu þorskígildi gefin upp í kílógrömmum slægðs þorsks. Í stuttu máli má segja að þorskígildi sé reiknistuðull fyrir verðmæti tegunda nytjastofna miðað við verðmæti slægðs þorsks. Þannig er hvert kílógramm slægðs þorsk eitt þorskígildi en hvert kílógramm annarra tegunda getur verið ýmist meira eða minna en eitt þorskígildi.

Um 5. gr.

Eins og fram hefur komið má skipta aflahlutdeildarhugtaki frumvarpsins í tvo þætti, eignarþátt og verðbréfaþátt. Í frumvarpsgreininni eru báðir þættir útfærðir.

Í 1. mgr. kemur fram almenn skilgreining á aflahlutdeild en það er réttur eiganda hennar til þess að veiða fyrirframákveðið hlutfall úr öllum þeim nytjastofnum á Íslandsmiðum sem lúta takmörkunum á veiðum.

Í 2. mgr. er því lýst að aflahlutdeild er ævinlega bundin við ákveðin veiðiár og að veiðiárin geti verið eitt eða fleiri en þó ekki fleiri en 40. Þau þurfa ekki að vera samfelld í tíma en geta þó ekki spannað lengri tíma en 40 ár þegar tilurð þeirra er skoðuð í 6. og 7. gr. og í ákvæði til bráðabirgða. Við útgáfu er rafréfið ætíð skráð til nokkurra veiðiára, 1 til 40, sem eru samfelld. Það að veiðiárin geti verið ósamfelld útskýrist af því að hægt að framselja veiðiár úr rafréfinu sem eigngerir þennan rétt.

Í 3. mgr. kemur fram að aflahlutdeild einstaklings eða lögaðila sé eign viðkomandi á þeim tíma sem henni er úthlutað til. Er það í samræmi við þann þátt 1. gr. frumvarpsins þar sem fram kemur að nýtingarréttur nytjastofna á Íslandsmiðum sé tímabundinn og eign rétthafa á gildistíma hennar. Þá er eignarþáttur aflahlutdeildar enn efldur í frumvarpsgreininni með því að tekin eru af öll tvímæli um það að eiganda aflahlutdeildar er heimilt að framselja hana í heild eða að hluta. Er þar jafnframt tekið fram að slíkt framsal geti t.d. verið til ákveðins veiðiárs eða veiðiára eða takmarkað á þann hátt að aðeins sé framseld aflahlutdeild í ákveðum nytjastofnum en ekki öðrum.

Í 4. mgr. eru grunnatriði verðbréfaþáttar aflahlutdeildarhugtaksins skýrð. Þannig kemur fram að aflahlutdeild er verðbréf, rafréf samkvæmt lögum um rafræna eignarskráningu verðbréfa. Þá kemur fram að um framsal og veðsetningu aflahlutdeildar gildi venjulegar reglur viðskiptabréfa að því leyti sem annað er ekki ákveðið í lögum. Að auki er sérstaklega tekið fram að veðsetningar aflahlutdeildar skuli getið í rafrænni eignarskráningu, þ.e. í rafréfinu sjálfu. Í lögum um rafræna eignarskráningu verðbréfa er fjallað um rafræna útgáfu verðbréfa og skráningu eignarréttinda yfir þeim. Samkvæmt þeim er rafréf framseljanlegt rafrænt skráð verðbréf. Þá kveða lög m.a. á um hverjir geti haft milligöngu um eignarskráningar í verðbréfamiðstöð og hvaða kröfur eru gerðar til skráningarstarfseminnar auk þess sem kveðið er ítarlega á um réttaráhrif skráningar og tilhögun hennar, eftirlit með henni o.fl. Ekki verður séð að hægt sé að finna tæmandi skilgreiningu á hugtakinu verðbréf í gildandi lögum. Notkun þess hugtaks í frumvarpinu byggist engu síður á þeirri skilgreiningu eða einkennum sem finna má í ritum fræðimanna, svo sem ritinu *Viðskipti með fjármálagerninga* eftir Aðalstein Leifsson, nánar tiltekið á bls. 71–84. Þó verður ekki hjá því komist að líta til þess að í gildandi lögum um verðbréfamarkaðsviðskipti hefur hugtakið *verðbréf* vikið fyrir hugtakinu *fjármálagerningur*. Hugtakanotkun í frumvarpinu hefur samsvörun við hið síðargreinda hugtak. Af 4. mgr. frumvarpsgreinarinnar á að vera ljóst að verðbréfaþáttur aflahlutdeildarhugtaksins felur í sér að aflahlutdeild er verðbréf sem skal skráð rafrænni skráningu,

þ.e. það hefur ekki annað form en rafrænt, hvorki skriflegt, munnlegt né annað. Felur rafræn eignarskráning aflahlutdeildar eða skráning veðréttinda í för með sér sönnun beins og ótakmarkaðs eignarréttar að því marki sem reglur laga um rafræna eignarskráningu verðbréfa gera ráð fyrir. Í 1. mgr. 16. gr. þeirra laga segir m.a. að réttindi að rafbréfum skuli skrá í verðbréfamíðstöð eigi þau að njóta réttarverndar gegn fullnustugerðum og ráðstöfunum með samningi.

Í beinu framhaldi af framangreindu er kveðið á um það í 5. mgr. frumvarpsgreinarinnar að ráðherra skuli gefa út og hafa milligöngu um eignarskráningu aflahlutdeildar í verðbréfamíðstöð samkvæmt lögum um rafræna eignarskráningu verðbréfa. Er með því ekki aðeins vísað til þess að ráðherra skuli verða meðal þeirra aðila sem taldir eru upp í 10. gr. rafbréfalaganna heldur kveðið á um beina skyldu hans í þeim efnum.

Samkvæmt 6. mgr. frumvarpsgreinarinnar skal fyrsta framsal aflahlutdeildar samkvæmt 6. gr. (úthlutun til íbúa) eftir að hún hefur verið skráð í verðbréfamíðstöð vera af reikningi ráðherra á þann reikning sem íbúi landsins hefur stofnað. Þá kemur fram að hafi íbúi landsins ekki stofnað reikning skuli aflahlutdeild íbúans skráð á biðreikning þar til reikningur hefur verið stofnaður. Að auki kemur fram að farið skuli með aflahlutdeild sem úthlutað er á grundvelli veiðireynslu eða ákvæðis til bráðabirgða á grundvelli veiðiheimildar á sama hátt utan þess að reynsluhafi skuli verða fyrsti framsalshafi. Í þessu felst að aflahlutdeild skal skráð í verðbréfamíðstöð, á reikning á nafni ráðherra, um leið og hún er gefin út. Í kjölfarið skal ráðherra afla upplýsinga um það hvort eigandi aflahlutdeildar eigi reikning hjá verðbréfamíðstöð og skrá aflahlutdeildina á slíkan reikning ef hann finnst. Takist ráðherra ekki að afla upplýsinga um reikning í eigu eiganda aflahlutdeildar er honum heimilt að stofna reikning fyrir hans hönd og framselja aflaheimild til réttis eiganda hennar.

Um 6. gr.

Í greininni er fjallað um úthlutun aflahlutdeildar til íbúa landsins. Í fyrsta lagi kemur þar fram að úthlutunin sé í höndum ráðherra. Í öðru lagi kemur fram að úthlutunin skuli fara fram 1. júlí ár hvert. Í þriðja lagi er kveðið á um að við hverja úthlutun skuli úthluta $\frac{1}{40}$ (einum fertugasta) hluta allra samanlagðra aflahlutdeilda (þ.e. 100% heimilda til að nýtingar nytjastofna á Íslandsmiðum). Í fjórða lagi kemur fram að úthlutunin hafi 40 ára gildistíma, þ.e. að veiða megi umrædda hlutdeild af öllum afla í 40 samfelld veiðiár og að þeir einstaklingar sem úthlutað er til (eigendur aflahlutdeildar) fái þar með jafnan rétt til að veiða sem nemur $\frac{1}{40}$ hluta samanlagðra aflahlutdeilda deilt með fjölda íbúa landsins og að sá réttur sé nýtanleg eign þeirra í 40 ár. Í fimmta lagi skal ráðherra framkvæma úthlutun sína með útgáfu reglugerðar. Þá er sérstaklega kveðið á um hvernig farið skuli með aflahlutdeildarhlutann eftir að 40 ára gildistíma líkur. Er þannig gert ráð fyrir að honum verði úthlutað á nýjan leik til 40 ára á sama hátt og honum hefur verið úthlutað áður. Þannig er gert ráð fyrir að endurúthlutunir eigi sér stað aftur og aftur að úthlutunartíma liðnum enda alls ekki gert ráð fyrir því að úthlutunirnar verði aðeins tvær heldur verði fjöldi þeirra ótakmarkaður. Við hverja úthlutun skal mat lagt á hverjir heyri til íbúa landsins á þeim tíma. Er þannig ekki gert ráð fyrir að sá íbúi sem hefur fengið úthlutað aflahlutdeild til 40 ára fái hinni sömu aflahlutdeild úthlutað á nýjan leik að gildistíma úthlutunarinnar loknum.

Í 2. mgr. kemur fram skýring á því hverjir teljist til íbúa landsins. Til þess hóps manna teljast aðeins þeir einstaklingar sem hafa verið búsettir á Íslandi í lok næstliðins almanaksárs fyrir úthlutun aflahlutdeildar og hafa borið ótakmarkaða tekjuskattsskyldu á Íslandi næstliðin fimm almanaksár fyrir úthlutun. Rétt er að taka fram að tekjuskattsskylda felur ekki í sér að fólk hafi greitt tekjuskatt heldur að það skuli skila inn skattframtali. Það gæti hafa verið með

tekjur undir frítekjumarki og ekki greitt tekjuskatt eða útsvar en engu að síður verið tekjuskattsskylt og á því rétt til aflahlutdeildar. Hvað börn varðar teljast þau til íbúa ef framfær- endur þeirra teljast íbúar. Einstaklingur sem er yngri en 23 ára í lok næstliðins árs fyrir út- hlutun aflahlutdeildar telst íbúi ef framfærundur hans til 18 ára aldurs teljast íbúar og við- komandi einstaklingur hefur borið ótakmarkaða tekjuskattsskyldu á Íslandi frá því hann varð 18 ára. Er skýringunni ætlað að setja fram þá meginreglu sem áður hefur komið til tals að þeir sem fá úthlutað aflahlutdeild verði að teljast uppfylla lágmarksskilyrði, þ.e. þeir verði að hafa lagt eitthvað af mörkum til þjóðfélagsins svo að þeir ávinni sér slíkan rétt. Þannig er skýringin ekki tengd við þjóðerni viðkomandi heldur aðeins fjárhagslegt framlag hans til samneyslu þjóðarinnar í formi skatta um ákveðinn tíma.

Í 3. mgr. kemur fram í hvers höndum það skal vera að ákvarða hverjir teljist til íbúa lands- ins samkvæmt frumvarpinu. Er þannig litið til þess að til íbúa landsins teljast ekki þeir sem hafa búsetutengsl við landið, á grundvelli lögheimilislaga, heldur þurfa þeir einnig annað- hvort að greiða hér skatta eða vera börn þeirra sem hér greiða skatta. Þar sem ríkisskattstjóri fer með ákvörðunarvald um skattalegt heimilisfesti manna samkvæmt tekjuskattslögum þykir eðlilegt að honum verði fengið þetta verkefni í frumvarpinu. Þá er einnig litið til þess að ákvarðanir ríkisskattstjóra sæta endurskoðun hjá yfirskattanevnd, sjálfstæðri úrskurðarnefnd. Er þannig stefnt að því að nýta þá þekkingu og sérhæfingu sem til staðar er hjá skatt- yfirvöldum og yfirskattanevnd. Þá er að lokum á sama grundvelli talið eðlilegt að ríkisskatt- stjóri eigi aðild að dómsmálum sem varða ákvörðun hans um íbúa landsins.

Um 7. gr.

Í frumvarpsgreininni er kveðið á um hvernig háttáð skuli úthlutun aflaheimilda í nytja- stofnum sem sæta takmörkun á nýtingu samkvæmt nýlegri ákvörðun ráðherra en hafa ekki gert það áður. Um er að ræða það sem kallað hefur verið „ný kvótasetning“. Þannig er heildaraflí takmarkaður í tegund sem ekki hefur sætt takmörkunum áður eða hefur a.m.k. ekki sætt takmörkunum síðustu fimm veiðiár. 1. mgr. greinarinnar sækir fyrirmynd sína til 1. málsl. 1. mgr. 9. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga.

Í 2. mgr. er kveðið nánar á um hvernig úthlutun skv. 1. mgr. skuli fara fram á því veiðiári þegar takmörkun tekur gildi. Þar segir að fyrir úthlutun skuli úthlutaður heildaraflí viðkom- andi nytjastofns á veiðiárinu ásamt úthlutaðum heildarafla allra annarra nytjastofna á því sama veiðiári umreiknaðar í þorskígildi. Þá er fundið hversu stórt hlutfall úthlutaður heildar- aflí hins nýkvótasetta stofns á veiðiárinu er af samanlögðum úthlutaðum heildarafla allra annarra nytjastofna mælt í þorskígildiskílóum. Þessu hlutfalli er skipt á alla þá útgerðarmenn eða þau skip sem veiðireynsla hafa, í hlutfalli við veiðireynsluna. Fær hver um sig þannig hlutfall sem nefnist veiðireynsluhlutfall og er því skipt í 40 jafna hluta. Úthluta skal fyrsta hlutanum sem aflahlutdeild í eitt ár, öðrum hluta sem aflahlutdeild í tvö ár, þriðja hluta sem aflahlutdeild í þrjú ár, fjórða hluta sem aflahlutdeild í fjögur ár og svo áfram koll af kolli þar til öllum hlutunum hefur verið úthlutað. Er þannig í heild gert ráð fyrir að samanlögðum öllum aflahlutdeildum verði úthlutað til fjörutíu ára til þeirra sem aflað hafa sér veiðireynsla í viðkomandi stofni á síðustu fimm veiðiárum fyrir úthlutun. Að loknum gildistíma úthlutun- arinnar skal hverjum hluta úthlutað á ný skv. 6. gr., þ.e. til íbúa landsins. Sé engin veiði- reynsla fyrir hendi skal aflahlutdeildum úthlutað beint til íbúa landsins skv. 6. gr.

Sem dæmi má taka að talið er nauðsynlegt að takmarka veiðar á nýjum nytjastofni, t.d. kúskel, ákveðið veiðiár. Gefið er að heimilt sé að veiða 1.600 tonn af kúfisk (aflamark) sem er ígildi 3.200 þorskígildistonna (gefið að kúskel sé tvisvar sinnum verðmætari en þorskur). Úthlutaður heildaraflí í öðrum stofnum á veiðiárinu er 320.000 þorskígildistonn. Þá er

hlutfall hins nýja stofns 3,2/320 eða 1,00% af öllu aflamarki. Nú hefur einn útgerðarmaður veitt 40% allrar kúskeljar og fær hann þá 1,00% x 40% eða 0,4% sem er veiðireynsluhlutfall hans. Því er skipt í 40 hluti, 0,01% hver. Verður það aflahlutdeild hans í eitt ár, tvö ár, þrjú ár, fjögur ár og svo koll af kalli. Hann má því veiða 0,4% af öllum stofnum fyrsta veiðiárið, 0,39% næsta veiðiár, 0,38% þriðja veiðiárið og svo koll af kalli. Þannig eru þeir útgerðarmenn verðlaunaðir sem taka áhættu af því að kanna nýtingu nýrra stofna.

Um 8. gr.

Í greininni er fjallað um það hvaða áhrif það hefur á aflahlutdeildir þegar ráðherra tekur ekki ákvörðun um að takmarka afla nytjastofns sem hann hefur áður takmarkað heildarafla fyrir. Talað er um „afkvótun“.

1. mgr. greinarinnar kveður á um að ef ráðherra ákvarðar ekki heildarafla í einstökum nytjastofni í fimm veiðiár í röð skuli hann fella niður aflahlutdeildir í viðkomandi nytjastofni með reglugerð. Þetta getur gerst ef engin eftirspurn er eftir viðkomandi tegund eða ef ekki borgar sig að veiða hana vegna þess að afurðaverðið er of lágt vegna samkeppni, t.d. frá fiskeldi, eða kostnaður orðinn of mikill. Þá er í 2. mgr. skorið úr um það að verði heildarafla viðkomandi stofns takmarkaður á nýjan leik fari um alla aflahlutdeild í honum skv. 6. og 7. gr., þ.e. henni er úthlutað jafnt til íbúa landsins eða á grundvelli veiðireynslu til reynsluhafa.

Um 9. gr.

Frumvarpsgreinin kveður á um breytingar sem geta orðið á aflahlutdeild frá því að hún er skráð sem rafbréf við úthlutun skv. 6. eða 7. gr. eða ákvæði til bráðabirgða.

Í 1. mgr. segir að ef takmarkaðar eru veiðar á nýjum nytjastofni skuli áður úthlutaðar aflahlutdeildir minnka sjálfkrafa þannig að samanlagðar úthlutaðar aflaheimildir hvert veiðiár haldist. Sem dæmi má nefna að kúskel yrði kvótasett og aflahlutdeild hennar yrði 1% af heildaraflahlutdeildum. Þá er hún um leið 1% af úthlutaðum aflahlutdeildum á hverju veiðiári næstu 40 veiðiárin. (Búið er að úthluta 100% í fyrsta veiðiárið, 97,5% næsta veiðiár, 95% næsta veiðiár o.s.frv. Allir útgerðarmenn í kúskelinni fá samanlagt 1% fyrsta veiðiárið, 0,975% næsta ár, 0,95 þriðja veiðiárið o.s.frv.) Þannig verða heildaraflahlutdeildirnar 101% á hverju ári og til að leiðrétta það þarf að deila í allar áður úthlutaðar aflahlutdeildir með 1,01. Almenna reglan er að ef nýja tegundin er p% af þegar úthlutaðum aflahlutdeildum þarf að deila í áður úthlutaðar aflaheimildir með 1+p.

Þegar hætt er að takmarka veiðar í nytjastofni skv. 1. mgr. 8. gr. verða engar breytingar á þegar úthlutaðum aflahlutdeildum enda missir engin réttindi þar sem aflahlutdeild í viðkomandi nytjastofni er væntanlega verðlaus og ekki áhugaverð.

Um 10. gr.

Í frumvarpsgreininni er kveðið á um að óheimilt verði að eiga meiri en 12% af samanlagðri aflahlutdeild hvert veiðiár. Þannig getur aðili, sem á enga aflahlutdeild fyrir utan 11,5% af aflahlutdeildum næstu sex veiðiárin (2013–2018), ekki keypt 1% aflahlutdeild fyrir veiðiárið sem hefst 2017 þó að hann sé með miklu minna en 12% af heildarúthlutun næstu 40 árin. Bannið nær til einstakra aðila, einstaklinga eða lögaðila, og tengdra aðila.

Skv. 2. mgr. skal eign í aflahlutdeild og aflamarki lúta lögum um fjárfestingar erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, eftir fyrsta framsal. Nánari lýsingu er að finna í kaflanum „Megindrættir frumvarpsins“ hér að framan.

Skv. 3. mgr. skulu einstakir aðilar eða tengdir aðilar sem eignast meira en 12% af samanlagðri úthlutaðri aflahlutdeild eitthvert veiðiár ráðstafa henni frá sér innan 12 vikna frá þeim

degi er svo varð. Takist þeim það ekki innan þess tíma skal ráðherra bjóða upp þann hluta er fer umfram 12%. Viðkomandi hluti skal umreiknaður í þorskígildiskíló og þannig seldur hæstbjóðanda. Uppboðsverðinu skal ráðstafað til eigandans að frádregnum uppboðskostnaði. Ráðherra ákveður framkvæmd uppboðsins með reglugerð. Er ætlun flutningsmanna sú að litið verði til framkvæmdar nauðungaruppboða við gerð reglugerðarinnar. Í 3. mgr. kemur svo fram skilgreining á tengdum aðilum samkvæmt frumvarpinu. Á hún sér fyrirmynd í 4. mgr. 13. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga og 3. mgr. 17. gr. frumvarps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sem lagt var fram á 139. lögjafarþingi (þskj. 1475, 827. mál).

Um 11. gr.

Í frumvarpsgreininni er fjallað um ákvörðun ráðherra um heildarafla úr einstökum nytjastofnum. Greinin sækir fyrirmynd sína til 3. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga. Í fáum atriðum er vikið frá framangreindri lagagrein enda er ekki meiningin með frumvarpi þessu að taka til gagnerrar endurskoðunar þá þætti gildandi fiskveiðistjórnarlaga sem snúa að ákvörðun um heildarafla. Þrátt fyrir framangreint er uppsetning greinarinnar að nokkru önnur.

Í 1. mgr. er hnykkt á því að nýting skuli almennt fara fram með sjálfbærni og ábyrgð í huga en það er einmitt í samræmi við markmið frumvarpsins um verndun nytjastofna við Íslandsstrendur. Áskilið er að heildarafla sá sem ráðherra ákveður skuli gefinn upp í kílógrömmum í stað lesta.

Í 3. mgr. er hugtakið vertíð notað yfir veiðitímabil annarra tegunda sjávardýra en botnfisks.

Í 4. mgr. er tilgreindur allur afli sem dragast skal frá heildarafla fyrir úthlutun aflaheimildar. Inniheldur upptalning málgreinarinnar að nokkru færri gerðir afla en gildandi lög. Ekki er gert ráð fyrir því að dreginn sé frá afli sem kemur til vegna sjóstangaveiðimóta, við ferðabjónustu, vegna frístundaveiða, strandveiða o.fl. Er þannig gert ráð fyrir því að þeir sem fá slíkan afla geti keypt sér aflamark á verðbréfamarkaði eins og aðrir.

Í lokamálgrein greinarinnar er ráðherra gert fært að gera tilraunir með aðferðir við veiðistjórn sem hann útfærir nánar í reglugerð. Þessi heimild ráðherra er þó háð því skilyrði að ekki sé fyrirsjáanlegt til náinnar framtíðar að takmarka verði heildarafla í viðkomandi nytjastofni. Þá er gildistími reglugerðar ráðherra takmarkaður við eitt ár og ráðherra þannig gert að endurskoða tilraun sína í ljósi reynslu liðins árs.

Um 12. gr.

Í greininni er fjallað um skyldu ráðherra til að fella niður takmarkanir á veiðum úr einstökum nytjastofnum gefi tillögur Hafrannsóknastofnunarinnar til kynna að takmörkun sé ekki lengur nauðsynleg.

Um 13. gr.

Í frumvarpsgreininni er fjallað um aflamark. Aflamark frumvarpsins er skilgreint á annan hátt en aflamark gildandi laga.

Í 1. mgr. segir að Fiskistofa skuli eigi síðar en fjórum vikum fyrir upphaf veiðiárs úthluta aflamarki í viðkomandi nytjastofni til þeirra sem eiga aflahlutdeild fyrir það tímabil. Þá kemur fram að úthlutunar aflamarks skuli getið í rafrænni skráningu aflahlutdeildar enda breytast réttindin úr því vera heimild til að veiða ákveðið hlutfall af öllum nytjastofnum yfir í það að fá aflamark, eiga rétt til að veiða ákveðinn fjölda kílóa af umræddum nytjastofni. Þess þarf að geta í rafréfinu að bóúð sé að nýta tiltekið hlutfall af þessum nytjastofni. Þegar bóúð er að úthluta aflamarki í öllum nytjastofnum sem lúta takmörkun umrætt veiðiár hefur aflahlut-

deildin breyst í aflamark í öllum nytjastofnum og er hún fullnýtt og tæmd og verður þurrkuð út. Tekið er sérstaklega fram að réttur til að veiða aflahlutdeild ákveðið veiðiár í ákveðnum nytjastofni falli niður þegar henni hefur verið breytt í aflamark.

Í fyrsta lagi felur málsgreinin í sér að Fiskistofa úthlutar aflamarki. Í öðru lagi eiga aðeins þeir sem eru eigendur að aflahlutdeild rétt á því að fá aflamarki úthlutað. Í þriðja lagi er aflamarki úthlutað fyrir hvern nytjastofn fyrir sig. Í fjórða lagi veitir aflamarkið eiganda þess rétt til veiða ákveðið veiðiár. Þannig ætti kaupendum aflahlutdeildar ávallt að vera ljóst hver gildistími aflahlutdeildarinnar er. Þó ber að geta þess að þrátt fyrir að réttur til að veiða tiltekna aflahlutdeild ákveðið veiðiár í ákveðnum nytjastofni falli niður þegar henni hefur verið breytt í aflamark þá fellur ekki niður réttur eiganda aflahlutdeildar til þess viðbótarafra sem ráðherra kann að ákveða eftir upphaf veiðiárs.

Í 2. mgr. er skýrt tilgreint að aflamark sé framseljanleg eign eiganda síns, hvort sem hluti þess er framseldur eða það er framselt í heild sinni. Er það í samræmi við undirmarkmið frumvarpsins og hefðbundin eignarráð eigna, svo sem lausafjár og fasteigna. Að auki kemur fram að eigendaskipti aflamarks skuli skráð í aflahlutdeild kaupanda og seljanda, rafræna eignarskráningu hennar. Þá skal veðsetning aflamarks einnig skráð í aflahlutdeild veðsalans. Að lokum er ráðherra gert skylt að kveða nánar á um skráningu eigendaskipta og veðsetningar í reglugerð. Framangreind skráning er nauðsynleg til þess að tryggja virkni IV. kafla rafréfalaga gagnvart aflamarki.

Í 3. mgr. er tekinn af allur vafi um að veðsetning aflahlutdeildar taki einnig til þess hluta hennar sem breytt er í aflamark á ári hverju og úthlutað til eiganda hennar. Er slíkt gert til að tryggja réttindi veðhafa. Veðhafa og veðsala er þó heimilað að semja um að veðsetning aflahlutdeildar nái ekki til aflamarks sem gefið verður út á grundvelli hennar.

Í 4. mgr. segir að aflamark skuli gefið upp í kílógrömmum.

Í 5. mgr. er kveðið á um þá eðlilegu skyldu ráðherra að hækka eða lækka aflamark sérhvers eiganda í hverjum stofni hlutfallslega taki hann ákvörðun um að auka eða minnka heildarafla hans.

Að lokum er í 6. mgr. eiganda veitt heimild til að flytja 4% af aflamarki sínu yfir á næsta veiðiár og er það samhljóða núgildandi ákvæði og ætlað til þess að auka sveigjanleika kerfisins.

Um 14. gr.

Í frumvarpsgreininni er kveðið á um hvenær skipstjóra fiskiskips er heimilt að ákveða að afli skips reiknist ekki til aflamarks eiganda þess. Greinin er samhljóða 9. og 10. mgr. 11. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga.

Um 15. gr.

Í frumvarpsgreininni er kveðið á um veiðileyfi. Þar kemur fram í 1. mgr. að enginn megi stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland nema hafa fengið til þess veiðileyfi. Veiðileyfi í atvinnuskyni falli niður hafi fiskiskipi ekki verið haldið til fiskveiða í atvinnuskyni í tólf mánuði. Þá falli veiðileyfi niður ef fiskiskip er tekið af skrá hjá Siglingastofnun Íslands. Málsgreinin sækir fyrirmynd sína til 4. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga.

Í 2. mgr. er fjallað um veitingu veiðileyfa en þar kemur fram að veiðileyfi fái aðeins þau fiskiskip sem hafa haffærisskírteini og eru skrásett á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum. Málsgreinin sækir fyrirmynd sína til 5. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga.

Í 3. mgr. kemur fram að veiðar á þeim tegundum nytjastofna sem ekki sæta takmörkun á leyfilegum heildarafla eru frjálssar öllum þeim skipum sem leyfi fá til veiða í atvinnuskyni með þeim takmörkunum sem leiðir af almennum reglum um veiðisvæði, veiðarfæri og veiðitíma. Málsgreinin sækir fyrirmynd sína til 1. mgr. 8. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga.

Um 16. gr.

Í 16. gr. er fjallað um skyldu skipstjórnarmanna til að halda og skila Fiskistofu afla- dagbókum. Greinin sækir fyrirmynd sína í 1. mgr. 17. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga. Ekki er gert ráð fyrir að önnur skylduálagning þeirrar greinar verði tekin upp í þetta frumvarp enda ætlun flutningsmanns að létta takmörkunum og skyldum af útgerðarfyrirtækjum eins og mögulegt er.

Um 17. gr.

Frumvarpsgreinin er samhljóða 1. mgr. 6. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga.

Um 18. gr.

Í frumvarpsgreininni eru tíunduð þau skilyrði sem ráðherra getur í reglugerð ákveðið að setja vinnslu og sölu sjávarafla. Annars vegar kveður 1. mgr. á um heimild ráðherra til að ákveða að skylt sé að vinna einstakar tegundir uppsjávarfisks til manneldis. Þó er sett það hámark að hlutfall uppsjávarafla einstakra skipa sem ráðstafað er til vinnslu á því tímabili sem ráðherra ákveður má ekki vera hærra en 85%. Framangreind 1. mgr. sækir fyrirmynd sína til lokamálsgreinar 11. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga. Hins vegar kveður 2. mgr. á um heimild ráðherra til þess að ákveða í reglugerð að skylt sé að landa ákveðnu hlutfalli alls sjávarafla innanlands. Er þó sett það hámark að hlutfall þess sjávarafla af heildarafla einstakra skipa á því tímabili sem ráðherra ákveður getur ekki orðið hærra en 85%. Er þetta nýjung og er henni ætlað að heimila ráðherra að grípa inn í komi til þess að fiskiskip hætti að landa afla sínum á Íslandi þannig að skapi hættu á verkefnaskorti í þeim fyrirtækjum héraendis sem vinna fisk sem aftur getur leitt til tekjutaps.

Um 19. gr.

Í frumvarpsgreininni er fjallað um útreikning þorskígildis. Greinin er samhljóða 19. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga.

Um 20. gr.

Í frumvarpsgreininni kemur fram að ráðherra fari með framkvæmd laganna og geti sett nánari reglur varðandi framkvæmd þeirra. Er þannig gert ráð fyrir því að æðsta vald um framkvæmd laganna sé í höndum fagráðherra að því leyti sem vald er ekki falið öðrum í frumvarpinu eða lögum.

Um 21. gr.

Í frumvarpsgreininni er hlutverk Fiskistofu sett fram. Skv. 1. mgr. fer Fiskistofa með framkvæmd þeirra þátta sem henni er fengið að annast með lögum hverju sinni. Þá er sérstaklega tekið fram að Fiskistofa skuli annast eftirlit með framkvæmd laganna og að um eftirlit Fiskistofu fari eftir ákvæðum þeirra og annarra laga. Í öðrum frumvarpsgreinum eru eftirlitsúrræði og skyldur Fiskistofu skilgreind nánar. Þá eru Fiskistofu fengin ýmis önnur verkefni sem snerta fiskveiðistjórn í öðrum lögum, t.d. lögum um Fiskistofu, lögum um sérstakt gjald

vegna ólögmeats sjávarafla, lögum um vinnslu afla um borð í skipum og lögum um umgengni um nytjastofna sjávar.

Í 2. mgr. er almenn kæruehimild á stjórnarsýslustigi. Felur málsgreinin í sér lögfestingu almennrar reglu stjórnarsýsluréttarins um kæruehimild. Í henni kemur fram að aðila máls sé heimilt að kæra stjórnvaldsákvarðanir Fiskistofu til ráðherra til þess að fá þær fellda úr gildi eða þeim breytt nema annað leiði af lögum.

Um 22. gr.

Í frumvarpsgreininni er fjallað um skyldur og heimildir Fiskistofu til að afla og birta upplýsingar um eignarhald á aflahlutdeildum og aflamarki. Í 1. mgr. eru framangreindar skyldur Fiskistofu settar fram á þann hátt að Fiskistofu er gert skylt að halda skrá yfir alla þá aðila sem eiga aflahlutdeild. Þá er henni ætlað að fylgjast með eignabreytingum á aflahlutdeildum og aflamarki. Að auki skal Fiskistofa reglulega birta og uppfæra sundurliðaðar upplýsingar um eignarhald á aflahlutdeild og aflamarki á vef sínum. Tilgangur skráningar Fiskistofu er tvíþættur. Annars vegar er honum ætlað að gera Fiskistofu mögulegt að viðhafa það eftirlit sem henni er gert skylt að sinna á grundvelli ákvæða frumvarpsins eða annarra laga. Hins vegar að gera henni fært að birta upplýsingar um eignarhald á veiðiheimildum. Tilgangur birtingarinnar er svo að auka gagnsæi í sjávarútvegi. Að sjálfsögðu er Fiskistofa við skráninguna og birtinguna bundin af reglum stjórnarsýsluréttar, t.d. reglunum um meðalhóf og jafnræði.

Í 2. mgr. greinarinnar er fjallað um skyldu ýmissa aðila til að veita Fiskistofu upplýsingar. Þar kemur fram að útgerðarmönnum, skipstjórnarmönnum og kaupendum afla, svo og umboðsmönnum, útflytjendum, flutningsaðilum, bönkum, lánastofnunum og opinberum stofnunum sé skylt að láta Fiskistofu í té ókeypis og í því formi sem óskað er allar nauðsynlegar upplýsingar og gögn er hún beiðist og unnt er að láta henni í té og nauðsynlegar eru taldar vegna eftirlits með framkvæmd laga þessara. Ákvæði annarra laga um trúnaðar- og þagnarskyldu vikja fyrir upplýsingaskyldu til Fiskistofu. Ákvæði þetta sækir fyrirmynd sína í 1. og 5. mgr. 94. gr. tekjuskattslaga.

Í 3. mgr. er fjallað um þagnarskyldu starfsmanna Fiskistofu. Kemur þar fram að starfsmönnum Fiskistofu sé bannað, að viðlagðri ábyrgð eftir ákvæðum almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi, að skýra óviðkomandi mönnum frá því er þeir komast að í störfum sínum. Þá er sérstaklega tekið fram að hið sama gildi um þá er veita Fiskistofu aðstoð við starf hennar og að þagnarskyldan haldist þótt menn þessir láti af störfum. Ákvæðið sækir fyrirmynd sína í 1. mgr. 117. gr. tekjuskattslaga.

Um 23. gr.

Í 23. gr. frumvarpsins er fjallað um eftirlitsmenn Fiskistofu o.fl. Ákvæðið sækir fyrirmynd sína til 18. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga. Þeirri viðbót er þó skeytt við framangreint lagaákvæði að eftirlitsmönnum skal heimill aðgangur að húsnæði fiskmarkaða og vigtunarleyfshafa og að flutningsförum sem flytja afla eða afurðir. Það ítrekast að aðgangur Fiskistofu er þó aðeins ætlaður til þess að Fiskistofa geti sinnt eftirlitshlutverki sínu.

Um 24. gr.

Í frumvarpsgreininni er fjallað um hlutverk Hafrannsóknastofnunarinnar. Kemur þar fram að henni er aðeins ætlað að gegna ráðgjafarhlutverki varðandi skýnsamlega nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum. Þannig er loku skotið fyrir það að stofnuninni verði gert að taka stjórnvaldsákvarðanir enda samræmist það hlutleysisstöðu hennar verulega illa. Þá er sérstak-

lega tekið fram að stofnunin skuli grundvalla ráðgjöf sína á aflareglu í samræmi við nýtingarstefnu stjórnvalda. Með þeim áskilnaði er ekki stefnt að því að víkja frá tíðkanlegri veiðistjórn heldur festa hana í sessi.

Um 25. gr.

Í frumvarpsgreininni er kveðið á um stjórnisýsluúrræði Fiskistofu vegna brota á ákvæðnum ákvæðum frumvarpsins, áminningar og veiðileyfissviptingar. Greinin sækir fyrirmynd sína til 24. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga. Þar sem frumvarpið gerir ekki ráð fyrir sérstökum veiðiheimildum ætluðum til strandveiða er heimild til leyfissviptingar strandveiðileyfa ekki til staðar.

Um 26. gr.

Í frumvarpsgreininni er fjallað um viðurlög við refsiverðum brotum gegn ákvæðum frumvarpsins. Greinin er í samræmi við 25. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga utan þess sem sektarfjárhæðum er breytt. Þykir slíkt eðlilegt í ljósi áætlaðra breytinga á eðli veiðiheimilda og nauðsyn eðlilegrar verndar eignarréttar í því ljósi.

Um 27. gr.

Frumvarpsgreinin sækir fyrirmynd sína í 26. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga. Í frumvarpsgreininni er í fyrsta lagi fjallað um ákvörðun sekta. Þar er m.a. sett fram heimild til að ákvarða lögaðila sekt þótt sök verði ekki sönnuð á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðra einstaklinga sem í þágu hans starfa, enda hafi brotið orðið eða getað orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann. Í öðru lagi er fjallað um hlutlæga refsiaþbyrgð og heimilað að gera lögaðila sekt ef fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðrir einstaklingar sem í þágu hans starfa hafa gerst sekir um brot. Í þriðja lagi er lagi er fjallað um tilraun og hlutdeild og vísað til ákvæða almennra hegningarlaga í þeim efnunum eins og tíðkast hefur við lagasetningu síðustu ár.

Um 28. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 29. gr.

Í frumvarpsgreininni er fjallað um breytingu á ákvæði sammingsveðslaga. Í 3. gr. þeirra laga er m.a. fjallað um óheimilar veðsetningar. Í 4. mgr. lagagreinarinnar kemur fram bann við veðsetningu réttinda til nýtingar í atvinnurekstri að því gefnu að slík réttindi séu skráð opinberri skráningu á tiltekin fjárverðmæti og stjórnvöld hafi úthlutað þeim til samræmis við áskilnað laga. Þá er sérstaklega tekið fram að bannið taki t.d. til veðsetningar aflahlutdeildar fiskiskips og greiðslumarks bújarðar.

Í 2. gr. sammingsveðslaga er fjallað um gildissvið þeirra. Í 3. mgr. hennar kemur m.a. fram að ákvæði laganna víki fyrir sérákvæðum um sammingsveðsetningar í öðrum lögum. Af því leiðir að við samþykkt frumvarpsins sem lög frá Alþingi mun veðsetningarbanni 4. mgr. 3. gr. verða vikið til hliðar hvað aflahlutdeildir og aflmark varðar. Allt að einu horfir það til skýrleika að breyta orðalagi sammingsveðslaganna þannig að ekki skapist vafi um þau áhrif sem frumvarpinu er ætlað að hafa. Af þeim sökum gerir frumvarpsgreinin ráð fyrir að „aflahlutdeild fiskiskips“ verði felld brott úr dæmaupptalningu framangreindrar 4. mgr. 3. gr. sammingsveðslaganna.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Ákvæði frumvarpsins til bráðabirgða er ætlað að taka á því ástandi sem skapast við gildistöku laganna. Er því ætlað að skýra stöðu eigenda skipa sem hafa fengið úthlutað aflahlutdeild. Í ákvæðinu kemur fram að við gildistöku laganna skuli Fiskistofa umreikna í þorskígildi þær aflahlutdeildir sem til þess tíma hefur verið úthlutað á skip. Svo umreiknaðri aflahlutdeild hvers skips skal Fiskistofa skipta í 40 jafna hluta. Skal einum hluta hennar úthlutað til eiganda/eigenda þess skips til eins árs, öðrum til tveggja ára, þriðja til þriggja ára, fjórða hluta til fjögurra ára og svo áfram koll af kolli þar til öllum hlutum hefur verið úthlutað. Að loknum gildistíma úthlutunarinnar skal hverjum hluta úthlutað á ný skv. 6. gr. Af framangreindu er ljóst að aflahlutdeildir verða eftir gildistöku laganna í beinni eigu eigenda þeirra skipa sem aflahlutdeildum hefur verið úthlutað á hingað til. Í því felst engin skerðing eignarréttar þar sem þær verða áfram í eigu þeirra sem farið hafa með óbeint eignarhald á þeim til þessa. Þar sem veðsamningslög kveða skýrt á um að ólögsmætt sé að veðsetja aflaheimildir ætti slíkt ekki heldur að skerða eignarrétt lánardrottna útgerðarmanna. Þó verður að telja mögulegt að það reyni á ákveðna þætti í sambandi þeirra. Þykir framangreind tilhögun eðlileg þar sem svokallaður desemberdómur um stjórn fiskveiða fól í sér vísbendingar um að þau réttindi sem útgerðarmenn hafa eignast séu skerðanleg án bóta svo fremi sem skerðingin eigi sér ekki stað öll í einu veffangi.