

Alþingi
Erindi nr. P 139/2868

komudagur, 6.6.2011
Helgi Áss Grétarsson,
Sérfræðingur við Lagastofnun HÍ,
Gimli 251,
Suðurgötu,
101 Reykjavík.
Netfang: hag@hi.is

Nefndasvið Alþingis,
Austurstræti 8–10,
150 Reykjavík.

Reykjavík, 3. júní 2011

Umsögn Helga Áss Grétarssonar¹

um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum
(Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011, þskj. 1474 – mál 826.)

1. Inngangur

Á grundvelli frumvarps þessa um breytingar á FSL (lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006) eru lagðar til breytingar á reglum um strandveiðar (1. gr.), útreikninga á skerðingu aflamarks afla- og krókaafahlutdeildarskipa vegna sérúthlutana aflaheimilda (2. gr.), byggðakvóta (3. gr.), tegundatílfærslu o.fl. (4. gr.), veiðigjald (5.–6. gr.) og nýskipan til bráðabirgða við úthlutun aflaheimilda í nokkrum tegundum nytjastofna (7. gr.). Fram kemur í greinargerð sem fylgdu athugasemdum við frumvarpið að það hafi verið samið í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu.

Vegna rannsókna minna á löggjöf um stjórn fiskveiða hef ég m.a. þurft að rýna í efni vel flestra lagafrumvarpa sem orðið hafa að lögum um íslenska fiskveiðistjórn síðan alþjóðleg viðurkenning fékkst árið 1976 á útfærslu fiskveiðilandhelginnar í 200 sjómíllur. Það er mitt mat að á þessu 35 ára tímabili hafa vinnubrögðin við gerð sumra frumvarpanna verið til eftirbreytni en við önnur hefði þurft að vanda betur til verka, a.m.k. í ákveðnum atriðum.²

Það er mín skoðun að þetta lagafrumvarp eiga sér fáa líka í flokki óvandaðra lagafrumvarpa á sviði íslenskrar fiskveiðistjórnar. Þessi niðurstaða er reist á nokkrum veigamiklum ástæðum og eru þær teknar saman í lið 2. Nánari rök eru svo færð fyrir niðurstöðunni í liðum 3–9 en þar eru gerðar athugasemdir við einstök ákvæði lagafrumvarpsins. Í lið 10 er að finna stutt lokaorð.

¹ Skoðanir sem settar eru fram í umsögn þessari eru minar og þurfa ekki að endurspegla viðhorf Lagastofnunar Háskóla Íslands. Staða mín sem sérfræðings við Lagastofnun hefur verið fjármögnuð með tveim samstarfssamningum Lagastofnunar og Lands sambands íslenskra útvegsmanna. Fyrri samstarfssamningurinn gildi frá 1. ágúst 2006 til 31. júlí 2009 en sá síðari gildir frá 1. ágúst 2009 til 31. júlí 2012. Síðari samstarfssamningurinn er aðgengilegur á heimasíðu lagadeildar Háskóla Íslands en samkvæmt ákvæðum hans nýt ég, sem fyrr, fyllsta frelsis og sjálfstæðis við rannsóknir, sbr. einnig almennar reglur sem gilda um rannsóknir og akademísk vinnubrögð starfsmanna Háskóla Íslands.

² Þannig tel ég að ákvæði margra frumvarpa, sem urðu að lögum um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990, hafi verið torskilin og verið samþykkt án fullnægjandi greiningar á hvaða áhrif þau myndu hafa. Vil ég í þessu sambandi minnast sérstaklega á frumvörp sem urðu að lögum nr. 129/2001, 3/2002 og 74/2004.

2. Samantekt – veigamestu athugasemdirnar

Það er aðallega af eftirfarandi ástæðum sem ég tel frumvarp þetta óvandað í flesta staði:

- A. Þrátt fyrir að meira en tvö ár séu liðin frá því að núverandi ríkisstjórnarflokkar kynntu stefnu sína um fyrningu aflaheimilda þá styðst efni þessa frumvarps ekki við þær skýrslur og rannsóknir sem gerðar hafa verið á mögulegum afleiðingum þeirrar stefnu. Frumvarpstillögurnar eru t.d. í engu samræmi við þær hugmyndir sem ræddar voru í starfshópi þeim sem skilaði skýrslu til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra í byrjun september 2010. Tillögurnar eru í reynd nýjar af nálinni og hafa fengið takmarkaða umfjöllun í samfélaginu. Þrátt fyrir að frumvarpstextinn sé afar tyrfinn og efni tillagnanna flókið á að ljúka afgreiðslu málsins á Alþingi á skömmum tíma.³ Þessi vinnubrögð á að viðhafa þótt markmiðin með frumvarpstillögunum séu óljós og útfærsla þeirra óglögg. Mögulegar afleiðingar frumvarpstillagnanna voru lítt metnar áður en þær voru settar fram. Þessu til viðbótar eru margvíslegir lagatæknilegir gallar á frumvarpinu.
- B. Framangreind vinnubrögð eru ekki í samræmi við það vinnulag sem almennt er mælt með í *Handbók stjórnarráðsins um lagafrumvörp* sem gefin var út árið 2007 af forsætisráðuneytinu, dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og skrifstofu Alþingis. Þannig virðast viðmið um samráð hafa verið virt af vettugi sem og með hvaða hætti leggja eigi mat á áhrif lagafrumvarps.⁴ Einnig var við samningu frumvarps þessa ekki hugað nægjanlega að lagatæknilegum atriðum, sbr. t.d. athugasemdir mínar við 1.–3. gr. frumvarpsins.⁵ Þrátt fyrir að frumvarpið vekur nokkur augljós álitæfni á sviði stjórnskipunarréttar er engin tilraun gerð til að varpa ljósi á þau í undirbúningsgögnum frumvarpsins og er slíkt í ósamræmi við almenn viðmið við gerð lagafrumvarpa.⁶ Þetta síðastnefnda atriði eykur líkur á að einstök ákvæði frumvarpsins brjóti í bága við grundvallarreglur stjórnarskrárinnar, sbr. til hliðsjónar sú aðferðafræði sem lögð var til grundvallar í *dómi Hæstaréttar frá 27. september 2007 í máli nr. 182/2007*.⁷
- C. Samkvæmt 2. ml. 1. gr. FSL (laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006) eru markmið laganna að stuðla að verndun nytjastofna sjávar og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Í þessu ákvæði felst m.a. að fullnægjandi fiskvernd er nauðsynleg til að tryggja að önnur markmið nái fram að ganga. Það er því grundvallaratriði að takmarka eigi veiðar í samræmi við ráðgjöf færustu vísindamanna hverju sinni. Ein þýðingarmesta fiskverndunaraðgerðin er ákvörðun stjórnvalda um árlegan leyfilegan heildarafla í einstökum tegundum nytjastofna. Þrátt fyrir þetta er lagt til, sbr. b- og c-liði 7. gr. frumvarpsins, að Alþingi veiti ráðherra heimildir á yfirstandandi fiskveiðiári og á því næsta til að víkja frá ráðgjöf fiskifræðinga Hafrannsóknastofnunar við stjórn veiða á nokkrum verðmætum botnfisktegundum. Verði

³ Tillögurnar voru kynntar opinberlega 19. maí síðastliðinn og hefur því verið lýst yfir að markmiðið sé að þær verði að lögum um miðjan júní en komi flestar til framkvæmda 1. september næstkomandi.

⁴ Sjá *Handbók stjórnarráðsins um lagafrumvörp*, bls. 10–14.

⁵ Um lagatæknileg atriði er m.a. fjallað í *Handbók stjórnarráðsins um lagafrumvörp*, bls. 16 og 34 sem og í riti Alþingis frá árinu 1998, *Breytingalög, leiðbeiningar og dæmi*.

⁶ Sjá *Handbók stjórnarráðsins um lagafrumvörp*, bls. 16.

⁷ Í dómnum beitti rétturinn m.a. grundvallarreglum stjórnarskrárinnar um eignarrétt, atvinnufrelsi, meðalhóf og jafnræði þegar skorið var úr því hvort löggjafinn hafi brotið á stjórnarskrárvörðum hagsmunum fyrirtækis sem hafði leyfi stjórnvalda til að nýta auðlindir hafsbotnsins. Ráða má af dómnum að löggjafinn hafði tekið afstöðu til ákveðinna grundvallaratriða áður en skerðing á hagsmunum leyfishafans varð að veruleika og m.a. í ljósi þess var fallist á að viðkomandi löggjöf samrýmdist framangreindum grundvallarreglum stjórnarskrárinnar.

Þessi ákvæði að lögum er Alþingi að senda þau skilaboð að forsvaranlegt sé að heimila umtalsverðar veiðar umfram aflaráðgjöf fiskifræðinga. Ákvarðanatáka af þessu tagi samrýmist ekki varúðarnálgun (e. precautionary approach) við stjórn fiskveiða, sbr. til hliðsjónar 6. gr. úthafsveiðisamnings Sameinuðu þjóðanna.⁸

- D. Á grundvelli laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990, sem komu til framkvæmda 1. janúar 1991, var ætlunin að stuðla að hagkvæmum fiskveiðum í atvinnuskyni. Þetta átti að gera með því að skapa fyrirsjáanlegt, ótímabundið og sveigjanlegt regluverk um stjórn fiskveiða. Þetta átti að skapa forsendur til þess að fækka fiskiskipum og fiskvinnslustöðvum og hefur það gengið eftir að mörgu leyti. Arðsemi í greininni hefur almennt vaxið. Þrátt fyrir efnahagshrunið er talið að sjávarútvegur standi nokkuð vel í samanburði við aðrar atvinnugreinar. Blómlegur sjávarútvegur skiptir máli fyrir hagkerfi Íslands í ljósi þeirra víðtæku afleiðdu áhrifa sem atvinnugreinin hefur. Umfangsmiklar breytingar á rekstarkilyrðum atvinnugreinarinnar hafa óhjákvæmilega áhrif á ýmsar þýðingarmiklar hagstærðir, svo sem hagvöxt, gengi og fjármál hins opinbera. Breytingar á fiskveiðistjórnarkerfinu hafa því augljóslega efnahagslegar afleiðingar en í undirbúningsgögnum frumvarpsins eru þær ekki metnar að neinu marki fyrir fram. Telja verður þetta til lagalegs annmarka í ljósi þjóðhagslegs mikilvægis fiskveiða í atvinnuskyni.
- E. Í því skyni að auka þjóðhagslega hagkvæmar fiskveiðar í atvinnuskyni hefur verið byggt á því að aflaheimildir séu einstaklingsbundnar og framseljanlegar. Réttindi, sem leiða af umráðum aflaheimilda, njóta verndar ýmissa grundvallarreglna stjórnarskrárinnar, svo sem um vernd eignarréttar og atvinnufrelsis, sbr. 1. mgr. 72. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Vilji löggjafinn skerða þessi réttindi þarf að ýmsu að gæta. Það er mitt mat að tiltekin atriði í 1. gr., 2. gr., 5. gr. og 7. gr. frumvarpsins kunna ein og sér, eða metin í heild, brjóta í bága við grundvallarreglur stjórnarskrárinnar um eignarrétt, atvinnufrelsi, jafnræði og meðalhóf.⁹ Ef á þetta reyndi fyrir dómi kynni að vega þungt að við gerð frumvarpsins hafi ekki verið kannað hvort hinar fyrirhuguðu breytingar stæðust þessar grundvallarreglur. Hér verður einnig til þess að líta að mat á almannahagsmunum virðist lítt eða ekki hafa farið fram við gerð frumvarpsins.
- F. Verði frumvarpið að lögum kann það leiða til þess að ríkisvaldið hafi gengið of langt í að skerða réttindi einstakra aðila, ekki síst vegna þess að skerðingin kann í einstaka tilvikum að vera tilviljunarkennd og bitna of hart niður á hagsmunum einstakra aðila. Jafnframt er í frumvarpinu lagt til að verulegu valdi sé framselt til stjórnvalda án þess að í lagatextanum sjálfum sé að finna meginreglur, þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar, sem talin er nauðsynleg, sbr. *Hrd.* 1996, 2956. Á grundvelli þessara sjónarmiða er sérstök hættu á að ákvæði frumvarpsins samrýmist ekki 1. mgr. 72. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar.
- G. Í frumvarpinu er lagt til að álagningarstig veiðigjaldsins verði hækkað um 70% eða í 16,2% úr 9,5%. Samkvæmt lögum er veiðigjaldið skattur. Af því leiðir að 40. gr. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar gilda þegar álagningarstig veiðigjalds er ákveðið. Þetta hefur í för með sér að b-liður 5. gr. frumvarpsins brýtur að öllum líkindum í bága við þessi ákvæði stjórnarskrárinnar þar sem í frumvarpstíllögunni er gert ráð fyrir að ráðherra

⁸ Samningurinn tók gildi í desember 2001 en hann hefur verið fullgiltur hér á landi, sbr. auglýsingu nr. 8/1997 sem birt er í C-deild Stjórnartíðinda.

⁹ Þýðingarmikið er að hafa í huga að ég er ekki að fullyrða að svona sé í pottinn búíð, eingöngu að vara við þeirri lagalegu áhættu sem fylgir samþykkt þessa frumvarps að óbreyttu.

hafi nánast ótakmarkað svigrúm til að meta hvernig lækka skuli álagningarstig veiðigjalds einstakra útgerðarflokka.

- H. Verði frumvarpið að óbreyttu að lögum fá stjórnvöld víðtækar og matskenndar heimildir til að setja reglur og taka stjórnvaldsákvæðanir, sbr. sérstaklega a- og b-liði 1. gr. og 10.–11. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Deilur um beitingu þessara matskenndu heimilda verða nánast óhjákvæmilegar. Við beitingu þessara heimilda er sérstök hættu á að lögmætisregla stjórnsýsluréttar verði virt að vettugi. Sem dæmi er augin hættu á hagsmunaárekstrum og geðþóttaákvörðunum hafi sveitastjórnir heimildir til að úthluta byggðakvótum. Ekkert mat er lagt á álitaefni af þessum toga í undirbúningsgögnum frumvarpsins.
- I. Með hliðsjón af framanrituðu er lagt til að flest ákvæði frumvarpsins verði ekki að lögum eða þá að þeim verði verulega breytt.

3. Athugasemdir við 1. gr. frumvarpsins

Almennt:

Samkvæmt skýringum við þessa grein frumvarpsins er ætlunin með því að gera ráðherra kleift að búa til nýjan útgerðarflokk við stjórn strandveiða, báta undir þrem brúttótonnum. Einnig er lagt til að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sé heimilt að skipta leyfilegum heildarafla á tímabil í stað mánaða og árétta að einungis sé heimilt að veita hverri útgerð, einstaklingi eða lögaðila eitt leyfi til strandveiða.

Um a-lið:

Með a-lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að 1. mgr. 6. gr. a. FSL verði svohljóðandi í heild sinni:

Á hverju fiskveiðiári hefur ráðherra til ráðstöfunar 6.000 lestir af óslægðum botnfiski sem nýttar skulu til veiða með handfærum á tímabilinu frá 1. maí til 31. ágúst samkvæmt sérstökum leyfum Fiskistofu. Heimilt er að ákveða að hluti heildaraflamarks umfram 6.000 lestir, sbr. ákvæði til bráðabirgða X, renni til flokks minni fiskiskipa með strandveiðileyfi. Minni fiskiskip teljast skip allt að 3 brúttótonn. Skipum sem þannig flokkast til minni fiskiskipa er þó heimilt að tilheyra flokki stærri fiskiskipa með strandveiðileyfi sé þess óskað. Óhelmilt er að skipta um flokk eftir að veiðar eru hafnar. Ráðherra setur nánari reglur um framkvæmd þessa. Í lögum þessum eru slíkar veiðar nefndar strandveiðar og leyfin til þeirra veiða strandveiðileyfi. Afli sem fæst við strandveiðar reiknast ekki til aflamarks eða krókaflamarks þeirra skipa er þær veiðar stunda.

Sé þessi texti lesinn af nákvæmni kemur í ljós að í honum gætir innbyrðis ósamræmis. Hann er óskýr og óglöggur í samanburði við gildandi 1. mgr. 6. gr. a. FSL. Órökrétt er að kveða á um heimild ráðherra til að setja nánari reglur um framkvæmd 6. ml. ákvæðsins en í næsta málslið skilgreina hvað séu strandveiðar og strandveiðileyfi. Einnig er óskiljanlegt að skilgreiningin hafi verið færð í 7. ml. ákvæðisins þegar strax í 2. ml. og 4. ml. er minnst á strandveiðileyfi án þess þó að það hugtak hafi verið áður skilgreint í ákvæðinu.

Nái þessar breytingar í gegn verður til lagatexti þar sem ekki gætir innra samræmis. Slík lagasetning er óæskileg. Úr þessu er hægt að bæta með ýmsum hætti. Ekki verða lagðar fram tillögur í þessum efnum þar sem skilgreina verður nánar hver séu markmiðin með fyrirhuguðum breytingum til að hægt sé að útfæra frumvarpstextann í fullnægjandi buning.

Að frátöldum þessum tæknilegu athugasemdum er álitamál hvort frumvarpstíllagan standist lagaáskilnaðarreglu atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar. Þannig á ráðherra alfarið að ráða því

hvort hann búi til nýjan flokk strandveiðibáta, þ.e. þá sem eru undir 3 brúttótonnum að stærð. Það á með öðrum orðum að vera algjörlega háð mati ráðherra hvort þessi útgerðarflokkur verði til og hvort hann eigi að fá aðgang að þeim aflaheimildum sem eru umfram 6.000 lestum. Með hliðsjón af dómaframkvæmd kann því að vera brotið á atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar (1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar) með þessu framsali valds til ráðherra.¹⁰

Um b-lið:

Með þessu ákvæði er lagt til að 2. mgr. 6. gr. a. FSL verði svohljóðandi í heild sinni:

Þeim heimildum sem ráðstafað er til strandveiða samkvæmt þessari grein skal skipt á fjögur landsvæði. Ráðherra skal með reglugerð kveða nánar á um skiptingu landsvæða og aflaheimilda á tímabil og landsvæði. Þá skal ráðherra með reglugerð stöðva strandveiðar frá hverju landsvæði þegar sýnt er að leyfilegum heildarafla hvers tímabils verði náð.

Orðið tímabil er ekki skilgreint í ofangreindri málsgrein. Ekki verður ráðið af öðrum lagaákvæðum hvaða merkingu ber að leggja í orðið. Þetta er óheppilegt.

Við fyrstu sýn virðist um sakleysislega ónákvæmni að ræða. Ástæða er þó til að hafa varann á þar sem hin fyrirhugaða breyting er enn eitt dæmið í frumvarpstextanum þar sem framselja á lagasetningarvaldi til stjórnvalda án þess að því sé markaðar efnislegar skorður.

Í grundvallaratriðum má skipta reglum um strandveiðar í tvennt, annars vegar eru *aflatakmarkanir* (6.000 lesta heildaraflatakmarkanir af botnfiski ásamt daglegu aflahámarki einstakra báta) og hins vegar eru *sóknartakmarkanir* (takmarkanir á notkun veiðarfæra, takmarkanir á sóknartíma, svæðisbundnar takmarkanir o.s.frv.). Þetta blandaða kerfi byggir á að heildaraflanum sé ekki skipt fyrir fram á milli einstakra leyfishafa og því býður það upp á samkeppni veiðimanna um heildaraflann. Reglur um veiðitímabil eru þýðingarmiklar í kerfi sem þessu, m.a. til að skýra nánar grundvöll samkeppninnar um heildaraflann.

Tímabil strandveiða í heild er frá 1. maí til 31. ágúst og er þessu tímabili skipt niður í almanaxmánuðina maí, júní, júlí og ágúst, sbr. gildandi 2. mgr. 6. gr. a. FSL nr. 116/2006. Samkvæmt þessu vita einstaka útgerðarmenn innan kerfisins hvenær „veiðikeppni“ hvers mánaðar hefst og hvenær henni getur í allra síðasta lagi lokið. Auðsýnilega getur keppninni lokið fyrr ef aflamagn hvers mánaðar hefur verið náð.¹¹

Með hliðsjón af framangreindu hlýtur að teljast brýnt að skilgreina veiðitímabilið fyrir fram þar sem lengd þess ræður miklu um möguleika einstakra útgerða að stunda veiðarnar. Löggjafinn ætti því að taka afstöðu til veiðitímabilsins en ekki stjórnvöld.

Hin fyrirhugaða breyting á væntanlega að hafa í för með sér að það sé undir ráðherra komið hvert tímabil strandveiða skuli vera á einstökum veiðisvæðum. Með þessu á að auka valdheimildir ráðherra í samræmi við það sem virðist vera almenn stefna frumvarpsins. Óljóst er hvað leiðir af þessum nýjum valdheimildum. Geta tímabilin verið ólík á milli veiðisvæða? Hefur ráðherra frjálst mat á því hvenær og hvort hann ákveði þessi tímabil? Einnig má velta því fyrir sér hvort hin

¹⁰ Þýðing 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, með hliðsjón af dómaframkvæmd Hæstaréttar, er dregin skilmerkilega saman í riti Björgu Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*. Reykjavík 2008, bls. 514. Nánari umfjöllun um 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar er að finna í þessu riti Bjargar, bls. 509–532.

¹¹ Eins og reikna mátti með hefur reynslan af strandveiðum orðið sú að kapphlaup verður um heildarafla hvers mánaðar, sbr. t.d. sbr. umsögn mín, dags. 2. júní 2009, um frumvarp það sem varð að lögum nr. 66/2009 um breytingu á FSL nr. 116/2006. Það gerir að verkum að á fengsælustu veiðisvæðunum þarf jafnan að stöðva veiðar nokkrum dögum eftir að veiðitímabil hvers mánaðar hefst.

fyrirhugaða breyting geti haft áhrif á hvernig lokamálsliður 4. mgr. 6. gr. a. FSL verði túlkaður en þar segir að sama fiskiskipi verður aðeins veitt leyfi frá einu landsvæði á hverju veiðitímabili.

Um c- og d-liði:

Ekki þykir ástæða til að gera athugasemdir við þessi ákvæði.

4. Athugasemdir við 2. gr. frumvarpsins

Í skýringum sem fylgdu athugasemdum við 2. gr. frumvarps þessa segir m.a.:

Um langt skeið hefur það verið tíðkað að nýta hluta aflaheimilda til ýmiss konar jöfnunaraðgerða, ívilnana og uppbóta. Þetta hefur verið umdeilt fyrirkomulag, en á rætur sínar að rekja til lagasetningar sem allir þingflokkar hafa komið að með einhverjum hætti. Í þessari grein er sett fram tillaga um sanngjarnara fyrirkomulag þessara tilfærslna með því að miða útreikning á þeim út frá heildarþorskígildum en ekki úthlutana í þeim fjórum fisktegundum eins og nú er miðað við.

Þrátt fyrir þessar skýringar á ákvæðinu hygg ég að fáir muni fallast á að texti 2. gr. frumvarpsins sé eins hversdagslegur og hér er gefið í skyn. Raunar er umræddur texti það torskilinn að vandasamt er að skilja merkingu hans til fulls, jafnvel fyrir þá sem handgengnir eru löggjöf á þessu sviði. Ástæða er því til að gera tilraun til að útskýra ákvæðið nánar og setja það í samhengi við þá hagsmuni sem um er að teffa.

Það var grundvallaratriði laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 að nytjastofnar sjávar skyldu verndaðir með árlegum ákvörðunum stjórnvalda um leyfilegan heildarafla og þessum heildarafla væri til dreift til einstakra útgerða fiskiskipa á grundvelli aflahlutdeildar þeirra. Aflamark hvers skips í tiltekinni tegund nytjastofns skyldi fundið út með því að margfalda aflahlutdeild þess og leyfilegan heildarafla í viðkomandi tegund. Aflahlutdeild hefur verið skipt í 25 tegundum nytjastofna, 20 samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða og 5 á grundvelli laga um veiðar utan fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 151/1996.

Frá ofangreindu skipulagi aflahlutdeildarkerfisins hafa verið gerðar undantekningar við stjórn veiða á einstökum tegundum nytjastofna, þ.e. fyrst og fremst við stjórn veiða á botnfisktegundunum þorski, ýsu, ufsa og steinbít. Á tímabilinu 1991–2004 mátti flokka þessar undanþágur í tvennt, annars vegar í aðgerðir sem ætlað var að styrkja hlut krókabáta í árlegum heildarafla í nokkrum botnfisktegundum og hins vegar sérúthlutanir sem hafa verið reistar á margvíslegum félagslegum- og byggðarlegum sjónarmiðum. Frá því að 3. gr. laga nr. 87/1994 var sett hafa þessar undantekningar frá aflahlutdeildarkerfinu verið reistar á skýrum og tiltölulega einföldum lagagrundvelli.

Í framkvæmd hefur þetta þýtt að þessi skerðing eða „skattheimta“¹² á útgerðir aflahlutdeildarskipa einskorðaðist aðallega við þær útgerðir sem stunduðu veiðar á þorski, ýsu, ufsa og steinbít.¹³ Útgerðir uppsjávarskipa sem og ýmsar aðrar útgerðir sluppu að mestu leyti við þessa sértæku „skattheimtu“. Eftir að krókaaflahlutdeildarkerfið kom að langmestu leyti til framkvæmda haustið 2004 má segja að sérúthlutanir aflaheimilda séu sérstök „skattheimta“ á útgerðir afla- og krókaaflahlutdeildarskipa, sbr. gildandi 3. mgr. 8. gr. laga FSL.

¹² Þessi nafngift er komin til vegna þess að rekstrarstaða útgerða versnar eftir því sem minni aflaheimildir þær hafa undir höndum.

¹³ Á undanförunum misserum hefur tilhneiging stjórnvalda verið sú að auka þessa sérstöku skattheimtu, svo sem með því að taka frá tiltekið aflamagn í skötusel áður en leyfilegum heildarafla í þeirri tegund sé skipt á grundvelli aflahlutdeildarkerfisins.

Markmið frumvarpstíllögunnar er að dreifa hinni sérstöku „skattheimtu“ á útgerðir allra afla- og krókaafhlutdeildarskipa í stað þess að hún einskorðist við þau skip sem hafa aflahlutdeild í þeim tegundum þar sem sérúthlutunum er beitt. Í meginráttum hefur þessi tillaga verið lögð fram áður á Alþingi, sbr. frumvarp til laga sem þingmennirnir Einar K. Guðfinnsson, Ásbjörn Óttarsson og Gunnar Bragi Sveinsson voru flutningsmenn að (þskj. 808, 468. mál, 138. löggjafarþing, 2009–2010). Allir þessir þrír þingmenn eiga það sameiginlegt að vera þingmenn Norðvesturkjördæmis en svo vill til að það er einnig kjördæmi núverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

Síðastnefndu upplýsingarnar skipta máli við að setja þessa tillögu í rökrétt samhengi. Hlutfallslegt vægi botnfiskveiða er mun meira í Norðvesturkjördæmi en í öðrum kjördæmum landsins. Krókabátar landa hlutfallslega nokkuð miklu aflamagni í þessu sama kjördæmi og nýtur þessi útgerðarflokkur hlutfallslega góðs af sérúthlutunum aflaheimilda í botnfisktegundunum þorski, ýsu, ufsa og steinbit þótt hann þurfi einnig að greiða hinn sértæka „skatt“ sem af sérúthlutunum leiðir. Með tillögunni hins vegar verður „skattbyrðinni“ létt af þessum útgerðarflokki og henni dreift í meira mæli um allt landið, sérstaklega í kjördæmum þar sem uppsjávarveiðar eru þýðingarmiklar, svo sem í Suðurkjördæmi og í Norðausturkjördæmi. Allt þetta ætti að hafa í för með sér að sjávarútvegur í Norðvesturkjördæmi ætti að styrkjast verði þetta ákvæði að lögum en væntanlega veikjast annars staðar.

Sumum þykir þetta eflaust réttlátt, öðrum ekki. Það er hins vegar aðfinnsluvert að ófullnægjandi greiningu á áhrifum umræddrar breytingartillögu er að finna í undirbúningsgögnum frumvarpsins. Sem dæmi voru hugmyndir af þessu tagi ekki ræddar í áður nefndri skýrslu starfshóps um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða frá því í september 2010.

Frumvarpstíllagan gerir ráð fyrir því að flytji útgerð ekki fullnægjandi veiðiheimildir eða greiði fyrir þær innan tveggja mánaða frests falli almennt leyfi þess í atvinnuskyni niður. Hér er um að ræða viðurlutamikil viðurlög og með hliðsjón af stjórnskipulegri meðalhófsreglu hefði hér verið ástæða til að rökstyðja hvers vegna nauðsynlegt er að svipta útgerð veiðileyfi við þessar aðstæður.

Að lokum má bæta því við að tillagan mun væntanlega auka flækjustig í stjórnsýslunni þar sem reikna þarf skerðingarhlutfall allra fiskiskipa flotans, mælt í þorskígildum. Ólíklegt er að þetta sé til þess fallið að auka skilvirkni og gegnsæi.

5. Athugasemdir við 3. gr. frumvarpsins

Alvarlegir lagatæknilegir hnökrar eru á framsetningu 3. gr. frumvarpsins. Í þessu sambandi er ástæða til að vekja athygli á svohljóðandi 2.–3. mál. b-lið 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins:

Aflaheimildir samkvæmt þessari grein skulu skiptast milli tegunda í hlutfalli við leyfilegt heildarmagn í tegundunum og skulu dregnar frá leyfðum heildarafla þessara tegunda áður en honum er skipt á grundvelli aflahlutdeilda. Í reglugerðum sem ráðherra setur skv. 3. og 4. mgr. skal kveðið á um hvaða botnfisktegundir komi til úthlutunar.

Þær reglur sem hér er mælt fyrir um eru nú að finna í gildandi 2. mgr. 10. gr. FSL. Með því að færa þessar reglur úr 2. mgr. 10. gr. FSL í 2.–3. mál. b-lið 1. mgr. 10. gr. FSL mun gæta innbyrðis ósamræmis í ákvæðinu. Þetta stafar af því að samkvæmt frumvarpstíllögunni mun 3. mál. b-liður 1. mgr. 10. gr. FSL vísa til reglna sem ráðherra er heimilt að setja samkvæmt 3. og 4. mgr. en þar sem 2. mgr. hefur verið felld brott þá verður þessi tilvísun röng. Jafnframt er órökrétt að blanda saman reglum um áhrif byggðakvóta á úthlutun aflamarks til aflahlutdeildarskipa við efni b-liðar 1. mgr. 10. gr. FSL.

Einnig var við samningu frumvarpstextans ekki gætt að samræmi við þá tillögu sem lögð er fram í 2. gr. frumvarpsins. Þetta stafar af því að gildandi 2. mgr. 10. gr. FSL (2.– 3. ml. b-liður 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins) tiltekur sérstaklega hvernig draga skuli byggðakvóta frá leyfilegum heildarafla og að hann skuli minnka hlutdeild aflahlutdeildarskipa í heildarafla þeirra botnfisktegunda þar sem byggðakvóta er úthlutað. Sú skerðing á lenda á þeim sem hafa aflahlutdeild í viðkomandi tegund. Því gætir vart samræmis á milli þessarar frumvarpstíllögu og 2. gr. frumvarpsins. Þessu til viðbótar gerir þessi handvömm það að verkum að tilvísun 5. ml. 10. mgr. frumvarpstíllögunnar í 3. mgr. mun vart standast skoðun.

Fyrir utan þessa lagatæknilegu galla flækir frumvarpstíllagan gildandi byggðakvótakerfi en flestum þykir nú þegar nóg um flækjustig þess. Þannig var lagt til af meirihluta starfshóps um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða (sbr. skýrsla starfshópsins sem kom út í september 2010) að leiðir yrðu kannaðar til að einfalda framkvæmd byggðakvóta og auka um leið skilvirkni hans.¹⁴ Með þessari tillögu er gengið þvert gegn þessum hugmyndum. Enginn rökstuðningur er færður fram fyrir þessu.

Efnislega gengur frumvarpstíllagan út á að viðhalda sömu reglum um úthlutun byggðakvóta en veita sveitarstjórnnum kost á að úthluta byggðakvóta. Samkvæmt þessu á forræði sveitarstjórna yfir aflaheimildunum að vera ótvírætt en þó skulu þær úthluta þeim til einstakra fiskiskipa. Við þá úthlutun gilda mjög matskenndar heimildir sem eru fjarri því að vera skýrar eins og haldið er fram í greinargerð með frumvarpi þessu. Orðin „gagnsæi“, „málefnaleg“ og „staðbundnar ástæður“ í 1. ml. 11. mgr. frumvarpstíllögunnar hagma því ekki að þau viðmið sem ráða skulu för þegar sveitarstjórn úthlutar byggðakvóta koma að mjög óverulegu leyti fram í frumvarpinu. Einnig eru deilur óhjákvæmilegar um hvað það merki að úthlutun sveitarstjórnar á byggðakvóta skuli vera í „samræmi við hagsmuni viðkomandi byggðarlags“.

Við setningu þessara matskenndu heimilda virðist höfundum frumvarpsins hafa yfirsýnst að í mörgum sveitarstjórnnum er návígið það mikið að matskenndar heimildir eins og þessar eru ólíklegar til að skila þeim árangri sem til er ætlast. Þessi þáttur frumvarpsins er hins vegar í samræmi við þá almennu stefnu frumvarpsins að færa vald um fiskveiðistjórn frá Alþingi til stjórnvalda, í þessu tilviki sveitastjórna.

Frumvarpstíllagan gengur í reynd út á að miða úthlutun byggðakvóta eins og hún var framkvæmd á tímabilinu 2004–2007. Rétt er að benda á að reynslan af því fyrirkomulagi var ekki að öllu leyti farsæl, sbr. til hliðsjónar *Álit umboðsmanns Alþingis frá 30. júní 2006 í málum nr. 4477/2005, 4557/2005, 4583/2005 og 4588/2005*.¹⁵ Eins og ráða má af þessum álitum umboðsmanns Alþingis þá vöknudu ýmis lagaleg álitæfni, m.a. um vanhæfi sveitarstjórnarmanna að standa að ákvörðun um þessi efni.

6. Athugasemdir við 4. gr. frumvarpsins

Ekki þykir ástæða til að gera athugasemdir við þessa frumvarpstíllögu.

7. Athugasemdir við 5. gr. frumvarpsins

¹⁴ Sjá *Skýrslu starfshóps um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða – Álitamál, greiningar, skýrslur og valkostir við breytingar á stjórn fiskveiða*. Skýrsla unnin fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, Reykjavík 2010, bls. 57.

¹⁵ Sjá einnig nefndarálit og breytingartíllögu sjávarútvegsnefndar við frumvarp það sem varð að lögum nr. 21/2007, um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006, þskj. 1098, mál 459, 133. löggjafarþing 2006–2007.

Almennt:

Enn á ný er 5. gr. frumvarpsins dæmi um slægleg vinnubrögð við gerð þessa frumvarps. Hér má nefna að fyrirsögn greinarinnar er svohljóðandi:

Eftirfarandi breytingar verða á 21. gr. a laganna:

Þessi texti gefur til kynna að í gildandi lögum um stjórn fiskveiða sé til lagagrein númer 21 a. Þegar hins vegar rýnt er í lögina er engin slík lagagrein til! Ráða má þó af tillögunni að frumvarpshöfundar hafi áhuga á að breyta 21. gr. gildandi laga.

Við efnislegt mat á tillögunni verður að hafa hugfast að í lagalegum skilningi er veiðigjaldið skattur þar sem það er innheimt án sérgreinds endurgjalds og er reist á lagareglum sem settar hafa verið einhliða og byggja tilteknum efnislegum mælikvörðum.¹⁶ Þessi skilgreining á veiðigjaldi hefur ýmsar lagalegar afleiðingar í för með sér, svo sem með hvaða hætti þessi skattur verður lagður á, honum breytt eða hann afnuminn, sbr. 40. gr. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Um a-lið:

Samkvæmt a-lið ákvæðisins á að hækka veiðigjaldið um 70%. Það er háð pólitísku mati hversu hár þessi skattur skuli vera en þó skal á það bent að engin hagfræðileg greining var gerð á því hvaða áhrif það hefði að hækka veiðigjaldið jafn mikið og hér er lagt til. Full ástæða hefði þó verið til þess þar sem í öðrum ákvæðum frumvarpsins er ætlunin að veikja rekstrargrundvöll útgerða í afla- og krókaafhlutdeildarkerfinu með ýmiss konar millifærslum veiðiheimilda.

Um b-lið:

Telja verður verulegar líkur á því að b-liður frumvarpstillögunnar brjóti í bága við 40. gr. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar. Verði ákvæðið að lögum er ráðherra falið vald til að ákveða undanþágur frá skattlagningarhlutfalli án þess að þar sé að finna efnisleg viðmið um hvernig þessu valdi skuli beitt. Skýringar sem fylgdu athugasemdum með frumvarpsákvæði þessu varpa ekki ljósi á þessi viðfangsefni. Full ástæða var þó til þess, sbr. *Hrd.* 1999, 3790.¹⁷

8. Athugasemdir við 6. gr. frumvarpsins

Þótt framsetning ákvæðisins sé óþarflega flókin má ætla að löggjafanum sé heimilt að ráðstafa tekjum af veiðigjaldi með þeim hætti sem hér er lagt upp með. Hér verður að hafa hugfast að eingöngu er lagt til að 10% af veiðigjaldinu renni öðru fremur til byggðarlaga utan höfuðborgarsvæðisins. Það er því skoðun mín að færa þarf sterkari rök, en gert hefur verið, að þessi frumvarpstilla brjóti í bága við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Að öðru leyti get ég að mörgu leyti fallist á þær athugasemdir sem fjárlagaskrifstofa fjármálaráðuneytisins hefur sett fram við þessa frumvarpstillögu.

9. Athugasemdir við 7. gr. frumvarpsins*Almennt:*

Með þessu ákvæði er enn á ný vikið frá meginreglum aflahlutdeildarkerfisins við skiptingu árlegs leyfilegs heildarafla. Þetta á að gera án þess að bætur séu greiddar úr ríkissjóði til umráðamanna

¹⁶ Sjá einnig Björgu Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls. 479–480.

¹⁷ Sjá einnig svohljóðandi ummæli í riti Bjargar Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls. 503: „Eins er víst að réttarstaðan er skýrari nú hvað varðar heimildir löggjafans til að framselja skattlagningarvald til framkvæmdarvaldsins, þar sem berum orðum er tekið fyrir að stjórnvöldum verði falin ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema.“

afla- og krókaaflahlutdeilda, sem í sumum tilvikum hafa greitt hátt verið fyrir þær aflaheimildir sem teknar verða frá þeim. Samhliða því á Alþingi að veita ráðherra heimildir til að ákveða meiri leyfilegan heildarafla í tilteknum tegundum botnfiska óháð því hver ráðgjöf fiskifræðinga Hafrannsóknastofnunar verður um veiðipól viðkomandi stofna. Þessi frumvarpstíllaga í heild sinni samrýmist því vart markmiðum um sjálfbærar og hagkvæmar fiskveiðar í atvinnuskyni.

Um a-lið:

Á grundvelli ákvæði I til bráðabirgða laga nr. 22/2010 var sú ákvörðun tekin að veita ráðherra heimildir til að úthluta 2.000 lestum í skötusel fiskveiðiárin 2009/2010 og 2010/2011. Á fyrra fiskveiðiárinu var um 450 lestum úthlutað og á yfirstandandi fiskveiðiári hafa rétt rúmlega 850 lestum verið úthlutað.¹⁸ Þessar viðbótar aflaheimildir voru fyrir utan aflahlutdeildarkerfið og bættust þannig við leyfilegan heildarafla skötusels á þessum fiskveiðiárum.

Fullýrt er í greinargerð sem fylgdu athugasemdum um þetta ákvæði að þessi nýbreytni hafi heppnast vel. Fyrir því eru ekki færð frekari gögn eða heimildir. Ástæða er hins vegar til að hafa áhyggjur af ástandi skötuselsstofnsins, sem dæmi sagði svo um framtíðarhorfur stofnsins í skýrslu Hafrannsóknastofnunar frá júní 2010¹⁹:

Niðurstöður úr stofnmælingum og afli á sóknareiningu benda til að veiðistofninn sé enn í tiltölulega góðu ástandi en árgangar 2008 og 2009 eru taldir slakir og því fyrirsjáanlegt að veiðistofninn muni minnka hratt á næstu árum verði sókn í stofninn svipuð og verið hefur undanfarin ár.

Þrátt fyrir þessi varnaðarorð hafa stjórnvöld úthlutað mun meiri aflaheimildum í skötusel fyrir yfirstandandi fiskveiðiár en fiskifræðingar mæltu með, þ.e. 3.350 tonnum í stað þeirra 2.500 tónna sem ráðgjöf fiskifræðinga gerði ráð fyrir. Til lengri tíma eru því líkur á að tilraunastarfsemi löggjafans með setningu bráðabirgðaákvæðis I laga nr. 22/2010 hafi misheppnast.

Með þessari frumvarpstíllögu á að veita ráðherra vald til að úthluta um helming allra aflaheimilda í skötusel fyrir utan aflahlutdeildarkerfið fiskveiðiárið 2011/2012. Þetta þýðir væntanlega að ákvörðun um leyfilegan heildarafla verður fyrir þetta fiskveiðiár tekin í samræmi við ráðgjöf fiskifræðinga en að helmingur aflamarks í tegundinni ráðist af þeim reglum sem gilda samkvæmt frumvarpstíllögunni. Ekki er lagt mat á það í frumvarpinu hvaða áhrif þetta kann að hafa til lengri tíma. Stefna stjórnvalda um fyrningu aflaheimilda virðist því birtast hér með skýrum hætti enda munu útgerðir með aflahlutdeild í skötusel eingöngu fá aðgang að helmingi aflamarksins í tegundinni fiskveiðiárið 2011/2012.

Ekki er hægt að útiloka að þær útgerðir sem verða fyrir skerðingu af þessum sökum munu höfða mál gegn íslenska ríkinu til heimtu bóta fyrir stjórnskipulega ólögsmæta skerðingu atvinnuhagsmuna sinna, sbr. 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Enga umfjöllun er að finna um þetta atriði í undirbúningsgögnum frumvarpsins.

Með hliðsjón af slæmu ástandi sumargotssíldarinnar, vegna sýkingar í stofninum, sætir furðu að lagt skuli til að tekið sé frá tiltekið aflamagn í þeim stofni áður en leyfilegum heildarafla er skipt á grundvelli aflahlutdeildar einstakra skipa. Þær skýringar sem færðar eru fram um ákvæðið í

¹⁸ Þessar tölur byggja á gögnum sem eru aðgengileg á heimasíðu Fiskistofu. Þess skal getið að samkvæmt reglugerðarákvæðum þá var ráðherra heimilt á þessum grundvelli að úthluta allt að 500 lestum af skötusel fiskveiðiárið 2009/2010 og 1100 lestum á yfirstandandi fiskveiðiári.

¹⁹ *Nytjastofnar sjávar 2009/2010 – Aflahorfur fiskveiðiárið 2010/2011*. Hafrannsóknastofnun, Reykjavík 2010, bls. 59.

greinargerð eru ekki sannfærandi, t.d. er mögulegt að leysa meðaflavandamál við makrílveiðar með öðrum hætti en þeim sem hér er lagt upp með.

Um b-lið:

Þegar efni b-liðar 7. gr. frumvarpsins er metið verður til þess að líta að það eru ekki eingöngu íslensk skip sem stunda keilu- og lönguveiðar, heldur einnig færeysk og norsk á grundvelli tvíhliða samninga sem íslensk stjórnvöld hafa gert við færeysk og norsk stjórnvöld. Þetta skiptir máli þar sem áætlaður afli útlenskra skipa er ekki dreginn frá leyfilegum heildarafla í þessum tegundum áður en honum er skipt á milli einstakra aflahlutdeildarskipa. Íslenskar útgerðir hafa á undanförunum árum nýtt sér tegundatilfærslur, sbr. 1. mgr. 11. gr. FSL, í því skyni að veiða meira af löngu og keilu en aflamark þeirra segir til um.

Veiðar útlendinga og tegundatilfærslur hafa átt þátt í að veitt hefur verið mun meira af keilu og löngu á undanförunum árum en fiskifræðingar Hafrannsóknastofnunar hafa mælt með. Við mat á frumvarpstillögunni verður því að horfa til þess að Hafrannsóknarstofnun hefur talið „miklar líkur á að veiðistofn keilu minnki á komandi árum nema að sókn verði stillt í hóf“ og að vísitala veiðihlutfalls í löngu hafi „aukist mikið meðal annars vegna veiða langt umfram ráðgjöf og úthlutað aflamark“.²⁰

Samkvæmt þessu væri ástæða til að grípa til varúðarráðstafana svo veiðar í keilu og löngu séu innan skynsamlegra marka. Í stað þess að hugað sé að slíku gengur frumvarpstillagan út á að auka veiðar í þessar tegundir með því að heimila veiðar utan aflahlutdeildarkerfisins fiskveiðiárin 2010/2011 og 2011/2012. Fyrir þessari skipan mála eru færð þau rök að brottkast sé stundað á þessum tegundum en sú fullyrðing styðst ekki við rannsóknir heldur almennar vangaveltur um stöðu mála á leigumarkaði með aflamark í botnfiski. Sé brottkast vandamál er hægt að leysa það með öðrum hætti en þeim að leyfa gífurlega miklar veiðar umfram ráðgjöf fiskifræðinga eins og tillagan ber með sér. Þannig eru 1.000 tonn af keilu um 12% af meðaltalsársafli allra skipa almanaksáranna 2007–2009 og 2.000 tonn af löngu eru tæp 22% af meðaltalsársafli allra skipa almanaksáranna 2007–2009²¹.

Sé það stefna stjórnvalda að fylgja eftir ráðgjöf fiskifræðinga um veiðipól einstakra tegunda nytjastofna verður að telja þessa tillögu frumvarpsins fráleita.

Um c-lið:

Með þessari frumvarpstillögu er lagt til að aflaheimildir til strandveiða og byggðakvóta verði auknar umtalsvert á yfirstandandi fiskveiðiári og á fiskveiðiárinu 2011/2012. Þetta á að gera án þess að draga hinar auknu aflaheimildir frá leyfilegum heildarafla, þ.e. ætlunin er að auka sókn í þorsk, ýsu og ufsa án tillits til ráðgjafar fiskifræðinga. Tillagan gengur því út á að auka hlutfallslegt vægi sérúthlutana aflaheimilda í þessum tegundum ásamt því að auka veiðiálag á verðmætar botnfisktegundir. Þetta ráðslag er ekki til eftirbreytni og gengur þvert gegn þeim markmiðum um sjálfbærar og arðbærar fiskveiðar í atvinnuskyni sem fram koma í 2. ml. 1. gr. FSL og áður hefur verið vísað til.

²⁰ Sjá *Nytjastofnar sjávar 2009/2010 – Aflahorfur fiskveiðiárið 2010/2011*. Hafrannsóknastofnun, bls. 55–55 og 57.

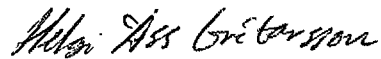
²¹ Byggt á útreikningum höfundar og *Nytjastofnar sjávar 2009/2010 – Aflahorfur fiskveiðiárið 2010/2011*. Hafrannsóknastofnun, bls. 135–136.

10. Lokaorð

Í þessari umsögn eru gerðar alvarlegar athugasemdir við nánast öll ákvæði frumvarpsins. Lagt er því til að frumvarpið í heild verði fellt eða þá að það taki verulegum breytingum í meðförum þingsins.

Ég óska eftir að fylgja athugasemdum mínum eftir með því að koma fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd þingsins.

Virðingarfyllst,



Helgi Áss Grétarsson,
sérfræðingur við Lagastofnun Háskóla Íslands