

Atvinnuveganefnd Alþingis
Sent rafrænt á nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 29. apríl 2019

Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 151 27. desember 1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, með síðari breytingum (stjórn veiða á makríl) - Þingskjal 1236 — 776. mál, 149. löggjafarþing 2018–2019.

Inngangur

1. Líkt og kunnugt er voru 6. desember 2018 kveðnir upp tveir dómur í Hæstarétti Íslands í málum nr. 508 og 509/2017, þar sem krafist var viðurkenningar á skaðabótaskyldu íslenska ríkisins vegna fjártjóns sem tvær útgerðir, þ.e. Ísfélag Vestmannaeyja hf. og Huginn ehf., töldu sig hafa orðið fyrir með því að fiskiskip þeirra hefðu á grundvelli reglugerða verið úthlutað minni aflaheimildum í makríl árin 2011 til 2014 en skylt hefði verið samkvæmt lögum. Í dómum Hæstaréttar kom fram að þegar ráðherra setti sérstakar reglur um stjórn veiða íslenskra skipa á grundvelli 5. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands giltu almenn ákvæði laganna um úthlutun aflaheimilda eftir því sem við gæti átt nema á annan veg væri mælt í lögum, en svo væri ekki. Talið var að með umþrættum reglugerðum hefði verið tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr makrilstofninum án þess að ákvarða aflahlutdeild fiskiskipanna miðað við veiðireynslu þeirra í makríl. Voru viðurkenningarkröfurnar því teknar til greina.
2. Í forsendum dóms Hæstaréttar í máli nr. 509/2017, en viðlíka forsendur gefur að líta í máli nr. 508/2017, sagði:

Veiðireynsla íslenskra skipa í makríl var samkvæmt framansögðu árið 2011 orðin samfelld í skilningi 2. málslíðar 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Af því leiðir að samkvæmt 1. málslíð málsgreinarinnar var við úthlutun aflaheimilda í makríl árið 2011 skylt að ákvarða aflahlutdeild skipa áfrýjanda á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil skipanna á undangengnum sex veiðitímabilum. Í kafla VI hér að framan er rakið hversu miklum aflaheimildum úthlutað var til skipa áfrýjanda á árunum 2011 til 2014 og hver úthlutun hefði átt að vera samkvæmt útreikningum áfrýjanda. Þeim útreikningum hefur stefndi ekki hnekkt. Verður samkvæmt því við það að miða að með umræddum ákvörðunum Fiskistofu, teknum á grundvelli reglugerða sem að þessu leyti stóðust ekki lög, hafi áfrýjanda verið úthlutað minni aflaheimildum í makríl á árunum 2011 til 2014 en skylt var samkvæmt skýru

ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Þar sem úthlutunin var á umræddum árum ekki í samræmi við það sem lögskýlt var og minni en áfrýjandi átti rétt til ber að fallast á með honum að stefndi beri ábyrgð á því fjártljóni sem áfrýjandi kann að hafa beðið af því að ekki var fylgt fyrirætlum laga í þeim efnum, sbr. dóma Hæstaréttar 15. janúar 1998 í máli 286/1997 sem birtur er í dómasafni réttarins árið 1998 á blaðsíðu 138, 23. febrúar 2006 í máli nr. 371/2005 og 8. október 2009 í máli nr. 39/2009. Verður krafa áfrýjanda um viðurkenningu á skaðabótaskyldu stefnda því tekin til greina á þann hátt sem í dómsorði greinir.

Frumvarpið

3. Í fyrirleggjandi frumvarpi um breytingu á lögum nr. 151 27. desember 1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, með síðari breytingum (stjórn veiða á makríl), segir að „[m]eð frumvarpi þessu er lagt til að aflamarksstjórn verði tekin upp við veiðar á makríl en fram til þessa hefur stjórn veiða á stofninum lotið reglugerðum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og leyfum frá Fiskistofu sem sett hafa verið til eins árs í senn“. Það sé „tímabært að taka upp slíkt skipulag enda raunar verið skylt um langt árabil án þess að aðhafst hafi verið í þá átt með öðru en því að auka nokkuð frjálsræði um skipulag veiðanna samkvæmt tédum reglugerðum, þannig að svipað hafi til aflamarksskipulags“. Er vísað til framangreindra dóma Hæstaréttar frá desember sl., og sagt að „[f]orsendur þessara dóma hvíla á því að skv. 2. mgr. 5. gr. úthafsveiðilaganna er skylt að úthluta aflahlutdeild til veiða á deilistofni, sé tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr við veiðar á honum“, og að „[m]eð frumvarpi þessu er því jafnframt brugðist við niðurstöðu dóma Hæstaréttar“.
4. Í frumvarpinu kemur og fram að í framhaldi af dómum Hæstaréttar ákvað sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að skipa starfshóp sem skyldi fara yfir þýðingu dómanna og veita honum ráð um þær ákvarðanir sem taka þyrfti í kjölfarið. Starfshópurinn skilaði álit sínu 31. janúar sl. og voru meginniðurstöður hans þær að ráðherra væri skylt að ákveða aflahlutdeildir í makríl samtímis ákvörðun leyfilegs heildarafla til veiðanna fyrir næsta veiðitímabil, sumarið 2019. Það var jafnframt álit starfshópsins að væri gefin út reglugerð vegna veiða á árinu 2019 sem miðaði við veiðireynslu á árunum 2013-2018 væri líklegt að sú úthlutun myndi skapa ríkinu áframhaldandi skaðabótaábyrgð. Ráðherra mundi enda halda áfram að baka þeim tjón sem fengu minna úthlutað en þeir hefðu fengið á grundvelli veiðireynslu á árunum fyrir 2011. Slík reglugerð væri þannig byggð á formlega fullnægjandi lagastoð en mundi hins vegar efnislega viðhalda ólögmetu ástandi.

5. Í frumvarpinu segir síðan:

Í álit starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er reifað að vegna fyrirvara laga á sviði fiskveiðistjórnar um varanleika þeirra réttinda sem felast í úthlutun aflahlutdeildar og að virtri dómaframkvæmd Hæstaréttar verði að telja að löggjafinn hafi nokkuð rúmar heimildir til að ákveða veiðistjórnun og úthlutun aflahlutdeilda samkvæmt eigin mati. Hvort breytingar á stjórn fiskveiða skerði atvinnuréttindi þeirra sem njóta aflaheimilda eða eiga tilkall til þeirra með vísan til veiðireynslu, svo að varðað geti bótaábyrgð, verði að meta í hverju tilfelli fyrir sig. Við það mat verði litið til þess hvort þau rök sem lægju til grundvallar yrðu talin málefnaleg og í samræmi við sjónarmið sem dómstólar hafa byggt á.

Það er álit starfshópsins að nýmæli í lögum sem fæli í sér hóflega skerðingu á úthlutuðum eða væntum aflahlutdeildum á grundvelli lögmætra markmiða og væri reist á efnislegum mælikvarða væri ekki til þess fallin að skapa bótaskyldu.

Í þeim tilgangi að auðvelda undirbúning mögulegrar lagasetningar voru í álitinu reifaðir fjórir ólíkir valkostir við stefnumörkun sem mögulegt væri, að álit starfshópsins, að ráðast í án þess að skapi ríkinu bótaábyrgð. Tekið var fram að hver þeirra um sig hefði kosti og galla sem nánar voru reifaðir í álitinu. Þessir valkostir væru jafnframt ekki tæmandi taldir en settir fram með hliðsjón af lagaumhverfinu og þeim fyrirmyndum sem finna mætti í eldri löggjöf á sviði fiskveiðistjórnar.

Valkostirnir voru þeir sem hér segir:

- a. Í fyrsta lagi að veita ráðherra heimild til að miða við veiðireynslu árána 2005–2010 við úthlutun aflahlutdeilda.*
- b. Í öðru lagi að veita ráðherra heimild, við ákvörðun aflahlutdeila, til að festa núverandi úthlutun aflaheimilda í sessi.*
- c. Í þriðja lagi veita ráðherra heimild til að miða veiðireynslu við lengra tímabil við úthlutun aflahlutdeilda en samkvæmt gildandi lögum á sama hátt og gert var við úthlutun aflahlutdeilda úr norsk-íslenska síldarstofninum.*
- d. Í fjórða lagi að veita ráðherra heimild til að ákveða aflahlutdeild með blönduðum hætti þar sem væri að hluta byggt á a) og að hluta á b) með áþekku hætti og gert var með sérstökum lögum um veiðistjórn á úthafsþækju.*

Eins og segir með skýrum hætti í álit starfshópsins er það löggjafans að vega og meta á hvaða sjónarmiðum úthlutun aflaheimilda verði reist, að teknu tilliti til þess sem áður segir um heimildir hins almenna löggjafa. Þar getur með fleiru komið til álita hvaða fjárhagsáhrif slík lagasetning kynni að hafa á ríkissjóð leiddi hún til þess að viðvarandi skaðabótaábyrgð yrði upprætt.

Með frumvarpi þessu er lagt til að úthlutun aflahlutdeilda í makríl verði á grundvelli valkosta c) hér að framan.

Til þess er að líta að aðstæðum við stjórn makrílveiða svipar um sumt til aðstæðna við veiðar á norsk-íslenskri síld, þar sem verið höfðu sérstakar stjórnunarráðstafanir í gildi áður en kom til úthlutunar aflahlutdeilda. Að auki mælir með þeirri aðferð að Hæstiréttur hefur fjallað um gildi hennar með hliðsjón af jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar, svo sem rakið er í áliti starfshópsins (bls. 31) sem fylgir með frumvarpi þessu.

6. Þá segir:

Í áliti starfshóps um viðbrögð við dómum Hæstaréttar er rakið að samkvæmt bráðabirgðayfirliti frá Fiskistofu hafi hlutdeild 11 stærstu uppsjávarútgerðanna í makríl átt að vera um 97,27% árið 2011, ef úthlutað hefði verið á grundvelli veiðireynslunnar einnar á þeim tíma. Ef miðað væri hins vegar við úthlutun á grundvelli þriggja bestu veiðitímabila á árunum 2013–2018, svo sem skylt væri að gera eftir reglugerð fyrir upphaf næsta veiðitímabils, að óbreyttum lögum, næmi hlutdeild þeirra um 82,9% sem væri svipað og úthlutað var til þessa flokks skipa árið 2011. Leitt er að því líkum í álitinu að komi ekki til ný lagasetning verði þessi samdráttur í aflaheimild grundvöllur bótakrafna.

Vegna þeirrar tilfærslu sem átti sér stað á veiðiheimildum einstakra skipa í makríl á árunum eftir 2011 á öðrum grundvelli en veiðireynslu kemur frumvarp þetta með ólíkum hætti við hag einstakra útgerðarfélaga. Í áliti starfshóps sjávarútvegsráðherra er af þessu tilefni gefið yfirlit, samkvæmt bráðabirgðaútreikningi Fiskistofu, um áhrif þess fyrir einstök félög ef miðað væri við úthlutun við veiðireynslu næstliðinna ára fremur en árunna fyrir árið 2011. Vísast nánar um þetta til álitsins.

Með frumvarpinu er lagt til að aflahlutdeild ráðist af 10 bestu aflareynsluárum allra fiskiskipa á tímabilinu 2008–2018, að báðum árum meðtöldum. Það er að 10 bestu ár af 11 ráði úthlutuninni.

[...]

Verði frumvarpið að lögum er líklegt að útgerðir sem höfðað hafa mál á hendur íslenska ríkinu muni, að öðrum skilyrðum fullnægðum, hvorki ná fram fullri úthlutun miðað við veiðireynslu árunna fyrir 2011, sem vonir þeirra kunna að standa til, né heldur að staða þeirra verði óbreytt. Með einföldun má segja að hlutur þeirra muni aukast sem nemur hlutfalli aflamagns árunna 2008–2010 í aflamagni viðmiðunartímans. Samtímis munu eigendur skipa sem hlotið hafa

úthlutun í skjóli reglugerða sjávarútvegsráðherra, sem reynst hafa án lagastoðar, verða fyrir skerðingu sem getur reynst umtalsverð í einhverjum tilvikum.

Helstu athugasemdir

7. Í frumvarpinu segir, að „[f] orsendur þessara dóma hvíla á því að skv. 2. mgr. 5. gr. úthafsveiðilaganna er skylt að úthluta aflahlutdeild til veiða á deilistofni, sé tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr við veiðar á honum“, og að „[m]eð frumvarpi þessu er því jafnframt brugðist við niðurstöðu dóma Hæstaréttar“.
8. Sú leið, sem lögð virðist til, virðist hins vegar hugsuð sem eins konar málamiðlun eða „millivegur“, sbr. þau ummæli frumvarpsins að líklegt sé „að útgerðir sem höfðað hafa mál á hendur íslenska ríkinu muni, að öðrum skilyrðum fullnægðum, hvorki ná fram fullri úthlutun miðað við veiðireynslu árána fyrir 2011, sem vonir þeirra kunna að standa til, né heldur að staða þeirra verði óbreytt“.
9. Ísfélag Vestmannaeyja hf. og Huginn ehf. ítreka fyrri sjónarmið í umsögn í samráðsgáttinni (mál S-89/2019) um að þau telja það til bóta að aflamarksstjórn verði tekin upp við veiðar á makríl, líkt og frumvarpið ráðgerir. Sömu leiðis, að hlutur þeirra aukist miðað við það ástand sem nú er, sem er enda *ólögmætt*. Að mati Ísfélags Vestmannaeyja hf. og Hugins ehf. væri á hinn bóginn eðlilegt og málefnalegt, og sem áður hefur komið fram, að þegar þessum málum er markaður farvegur til framtíðar með lögum frá Alþingi, sé leitast við að búa svo um hnúta eftir því sem framast er kostur, að úthlutun einstakra aðila svari til þess sem þeim hefði *að réttu lagi borið að lögum*, hefði þeim verið fylgt á sínum tíma. Aðilar verði því til frambúðar, sem líkast settir líkt og lögum hefði réttilega verið fylgt, og til samræmis við dóma Hæstaréttar.
10. Þannig beri að miða við veiðireynslu árána 2005-2010 við úthlutun aflahlutdeilda, sem var ein þeirra leiða sem starfshópurinn lagði til. Í tilviki Hugins ehf. hefði átt að úthluta 8,03% af heildaraflanum árið 2011 en ekki 6,38%, og hefði sú aflahlutdeild átt að haldast óbreytt milli ára frá árinu 2011. Í tilviki Ísfélags Vestmannaeyja hf. bar að úthluta skipum félagsins 15,7% af heildaraflanum árið 2011, en ekki 12,08%, og hefði sú aflahlutdeild átt að haldast óbreytt milli ára frá árinu 2011. Verði sú leið hins vegar farin sem frumvarpið leggur til, eykst hlutur Ísfélags Vestmannaeyja hf., samkvæmt óformlegum útreikningum, eingöngu um 1,17% og Hugins ehf. um 0,61%.

Að þessu leyti, er verið að festa afleiðingar hinnar ólögmætu úthlutunar í sessi, þvert á tilgang frumvarpsins, sbr. einnig hér 2. mgr. 8. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, og er allur réttur áskilinn af því tilefni, þ.m.t. vegna framtíðarúthlutana.

11. Í öllu falli, sé leitast við að fara bil beggja, svo sem frumvarpið virðist leggja upp með sem fyrr segir, sé eðlilegt að það endurspeglist til muna betur í niðurstöðum hinnar nýju og breyttu úthlutunar en frumvarpið leiðir til samkvæmt framansögðu. Farin sé því önnur leið, sem leiði af sér auknar heimildir til handa þeim sem sættu ólögmætri skerðingu á sínum tíma, þótt félögin þurfi eftir atvikum að þola einhverja skerðingu. Þótt ekki væri miðað við veiðireynslu árána 2005-2010, heldur lengra tímabil, stendur engin knýjandi laganauðsyn til þess að miða við tíu bestu aflareynsluár á árunum 2008–2018, heldur er þvert á móti hægt að miða við annað tímabil sem leiðir af sér sanngjarnari og um leið málefnalegri „skiptingu“ til framtíðar.

Virðingarfyllt,
f.h. Ísfélags Vestmannaeyja hf.
og Hugins ehf.



Stefán A. Svensson lögmaður (hrl.)