

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, nr. 151/1996,
með síðari breytingum (stjórn veiða á makríl).

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

1. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 5. gr. skal Fiskistofa úthluta einstökum skipum aflahlutdeild í Norðaustur-Atlantshafsmakrílstofninum á grundvelli tíu bestu aflareynsluára þeirra á árunum 2008–2018, að báðum árum meðtöldum. Hafi skip komið í stað skips sem áunnið hefur sér aflareynslu á þessu tímabili skal það skip sem í staðinn kemur njóta þeirrar aflareynslu.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu er lagt til að aflamarksstjórn verði tekin upp við veiðar á makríl en fram til þessa hefur stjórn veiða á stofninum litið reglugerðum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og leyfum frá Fiskistofu sem sett hafa verið til eins árs í senn. Það er tímabært að taka upp slíkt skipulag enda raunar verið skylt um langt árabíl án þess að aðhafst hafi verið í þá átt með öðru en því að auka nokkuð frjálrsræði um skipulag veiðanna samkvæmt tédum reglugerðum, þannig að svipað hafi til aflamarksskipulags.

Skýringu á þeim drætti sem orðið hefur á þessu má rekja að verulegu leyti til ágreinings um skiptingu veiðiheimilda. Úr þeim ágreiningi var leyst að nokkru með tveimur dómum Hæstaréttar Íslands, frá 6. desember 2018, þar sem fallist var á kröfu áfrýjenda, tveggja útgerðarféлага, um að viðurkennt yrði að íslenska ríkið bæri skaðabótaábyrgð á því fjártjóni sem þau kynnu að hafa beðið af því að fiskiskipum í þeirra eigu hafi verið úthlutað minni aflaheimildum á árunum 2011–14 en skylt hefði verið samkvæmt lögum um veiðar utan lögsögu Íslands (úthafsveiðilögnum), nr. 151/1996.

Forsendur 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. Teljist veiðireynsla samfelld á þeim tíma skal að mestu byggt á veiðireynslu skipa en annars geta forsendur úthlutunar verið frjálrsari skv. ákvæðum 6. mgr. 5. gr. laganna. Þar sem álíta yrði að útgáfa reglugerða um stjórn makrílveiða hafi svarað til töku ákvörðunar um takmörkun heildarafla þá hafi hendur ráðherra verið bundnar af viðmiðun um

veiðireynslu árið 2011 og honum ekki heimilt að líta til annarra sjónarmiða við skiptingu heimilda.

Með frumvarpi þessu er því jafnframt brugðist við niðurstöðu dóma Hæstaréttar.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í framhaldi af dómum Hæstaréttar ákvað sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að skipa starfshóp sem skyldi fara yfir þýðingu dómanna og veita ráð um þær ákvarðanir sem taka þyrfti í kjölfarið. Hópin skipuðu þau Arnór Snæbjörnsson yfirlögfræðingur hjá ráðuneytinu og lögmennirnir Hulda Árnadóttir og Jóhannes Karl Sveinsson. Brynhildur Benediktsdóttir hagfræðingur hjá ráðuneytinu starfaði með hópnum.

Starfshópurinn skilaði álit sínu 31. janúar 2019 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 yrði einungis gert með reglugerð skv. 2. mgr. 5. gr. úthafsveiðilaganna þar sem úthlutað yrði aflahlutdeildum á grundvelli veiðireynslu þriggja bestu veiðitímabila af síðustu sex árum, það er árunum 2013–2018. Starfshópurinn benti á að auki væri heimilt skv. 4. mgr. 5. gr. að binda úthlutun skilyrðum um afsal á aflaheimildum innan lögsögu Íslands sem nemi allt að 15% samkvæmt þorskígildisreikningi, til úthlutunar á önnur skip. Þrátt fyrir dóma Hæstaréttar gefi gildandi lög því ekki svigrúm til að miða við fyrra tímabil veiðireynslu. Um þetta vísast nánar til álitsins sem fylgir með frumvarpi þessu (sjá einkum kafla 5.1.3.).

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 fengju 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. Því væri ráðherra rétt að beita sér fyrir því að Alþingi veitti honum valdheimildir sem komi í veg fyrir að áfram verði gefnar út reglugerðir sem baki ríkinu bótaábyrgð.

Í framhaldi þessa var frumvarp þetta samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu en til þess að veiðistjórn verði endurskoðuð fyrir makríl fyrir komandi veiðitímabil 2019 þarf frumvarpið að hljóta tímanlega meðferð á Alþingi.

3. Meginefni frumvarpsins.

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 tilfalli fyrir sig. Við það mat verði litið til þess hvort þau rök sem lögju 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 úthlutaðum 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 áþekktum hætti og gert var með sérstökum lögum um veiðistjórn á úthafsbrækju.

Eins og segir með skýrum hætti í áliti 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.

Um ytri búning frumvarpsins er fátt að segja. Það er samið með hliðsjón af þeirri fyrirmynd sem felst í lögum nr. 50 2. maí 2002 um breytingar á úthafsveiðilögnum vegna veiðistjórnar á norsk-íslenskri síld.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Um samræmi þeirrar tillögu sem frumvarpið hefur að geyma er fjallað náið í áliti starfshópsins sem áður getur og fylgir með frumvarpi þessu.

5. Samráð.

Frumvarpið var kynnt í samráðsgátt Stjórnarráðsins. Þá má geta þess að embætti ríkislögmans, sem fer með ábyrgð á bótakröfum á hendur íslenska ríkinu, var kynnt efni frumvarpsins.

Alls bárust 13 umsagnir um frumvarpið í samráðsgáttinni (mál S-89/2019). Í níu þeirra er vikið að hagsmunum smærra útgerða eða smábáta. Til dæmis má nefna umsögn Félags makrílveiðimanna, en þar segir að „mikill munur hafi verið á möguleikum útgerðaflokka og skipa til að stunda þessar veiðar fyrstu árin. Þar náðu ýmis skip frábærum árangri á meðan smærra bátar áttu enga möguleika á að stunda veiðarnar. Frumvarpið gerir ráð fyrir að útgerðir velji bestu tíu ár sín af þessu ellefu ára tímabili og út frá því verði hlutdeild skipa ráðin. Þetta er ekki í anda þeirra laga sem frumvarpið gerir tilraun til að fara sem best eftir. Verði frumvarpið að lögum mun þessi aðferðafræði færa miklar heimildir frá minnstu og viðkvæmstu

útgerðum landsins til þeirra stærstu og sterkustu ásamt skaðabótunum sem þegar er ljóst að ríkið mun þurfa að greiða sömu útgerðum.“

Það er nokkuð til í því að hlutur skipa sem veitt hafa með línu og handfærum mun dragast saman verði frumvarpið að lögum en athuga verður að úthlutun er á einstaka skip og því er erfitt að alhæfa um verkanir frumvarpsins að þessu leyti. Þá má athuga að þeim bátum sem hófu veiðar með línu og handfæri var veitt sú ívilnun við ákvörðun aflaheimildar á grundvelli aflareynslu árið 2015 að afli almanaksáranna 2009–2012 hafði 43% aukið vægi umfram afla almanaksáranna 2013 og 2014. Athuga verður einnig að bátar með línu og handfæri hafa á undangengnum árum ekki náð því að veiða upp í þá heimild sem þeim hefur verið ætluð. Á árunum 2017 og 2018 hefur afli þeirra aðeins numið rúmum 50% af þeim afla sem þessum flokki skipa var heimilað að veiða. Þessu til viðbótar hefur verið úthlutað svonefndum viðbótarkvóta til smábáta samkvæmt ákvæði til bráðabirgða VIII við lög um stjórn fiskveiða, sem numið hefur allt að 2000 tonnum á ári. Árið 2108 var úthlutað 860 tonnum á 32 báta.

Í umsögn Landssambands smábátæigenda er vikið að greindu ákvæði til bráðabirgða VIII við frumvarpið og lagt til að því verði framlengt og ráðstöfun samkvæmt því tvöfölduð. Að auki er lagt til að hlutfall heildarafla sem ráðstafa skal til þarfa byggðakvóta, strandveiða, línuívilnunar o.fl. skv. 3. mgr. 8. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, verði ráðstafað með öðrum hætti, þ.e. beint til smábáta samkvæmt sérstökum reglum sem þyrfti að setja. Þessar hugmyndir eru af nokkuð öðrum meði heldur en megintillaga frumvarpsins að færa stjórn veiða á makríl í heild í aflamark. Það er sjálfstætt athugunarefni með hvaða hætti ráðstöfun afla sem samsvarar 5,3% af heildarafla í makríl verði ráðstafað til þeirra samfélagslegu og byggðalegu aðgerða sem lög um stjórn fiskveiða mæla fyrir um. Þessar aðgerðir nýtast raunar þegar smærri útgerðum sem byggðakvóti, strandveiðar og línuívilnun. Hvað snertir hins vegar veiðar samkvæmt ákvæði til bráðabirgða VIII við lög um stjórn fiskveiða þá féll ákvæðið úr gildi við árslok 2018. Um var að ræða veiðistjórn með sóknarstýringu sem einkum nýttist smábátum en veiðar á grundvelli ákvæðisins telja til aflareynslu eins og aðrar veiðar. Þær hækka því við úthlutun hlut þeirra smábáta sem stunduðu þær veiðar á viðmiðunartímanum.

Í sameiginlegri umsögn Þorbjarnar hf., Nesfisks hf. og Ramma hf. er frumvarpinu mótmælt þar sem með því eru að álitni útgerðarfélaganna lagðar til breytingar sem fela í sér að umtalsverðar aflaheimildir flytjast frá vinnslu- og ísfisksskipum yfir á uppsjávarveiðiskip. Þar segir að fyrirtækin hafi fengið úthlutað heimildum frá árinu 2010 og þau hafi að mestu nýtt þær til veiða en einnig skipt við önnur fyrirtæki á aflaheimildum í tegundum sem betur hæfi þeim fiskiskipum sem fyrirtækin hafi yfir að ráða. Hafi þau viðskipti verið báðum aðilum til hagræðis. Fyrirtækin hafi unnið eftir þeim lögum sem gilt hafi um stjórn fiskveiða og þrátt fyrir að stjórnun á veiðum á makríl hafi verið með öðrum hætti en aflamarksstjórn þá hafi hún svipað til aflamarksskipulags og því hafi stjórnendur metið það svo að sömu leikreglur giltu um stjórn á makríl og á öðrum tegundum. Efni frumvarpsins er því mótmælt og gerð tillaga um þá breytingu að notuð verði sex bestu árin af síðastliðnum 11 til viðmiðunar.

Í umsögnum uppsjávarveiðifélaganna Eskju hf. og Vinnslustöðvarinnar hf. sem og umsögn lögmannsstofunnar Juris, fyrir hönd Ísfélags Vestmannaeyja hf. og Hugins ehf., er það talið til bóta að aflamarksskipulag verði tekið upp við makrílveiðar. Umsagnir félaganna eru allíttarlegar en sem dæmi um sjónarmið sem þau virðast almennt deila má taka úr umsögn Juris þar sem segir að edlilegt og málefnalegt væri, þegar stjórn veiðanna væri „markaður farvegur til framtíðar ... að búa svo um hnúta eftir því sem framast er kostur, að úthlutun einstakra aðila svari til þess sem þeim hefði með 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. ... Þannig beri að miða við veiðireynslu árunna 2005–2010 við úthlutun aflahlutdeilda, sem hafi verið ein þeirra leiða sem starfshópur [sjávarútvegsráðherra] lagði til.“

Uppsjávarveiðifélagin lýsa nokkrum skilningi á aðstæðum annarra sjávarútvegsfyrirtækja sem stundað hafa veiðar frá og með árinu 2011. Lögmansstofan Juris leggur til að farin verði önnur leið en frumvarpið gerir tillögu um, sem leiði af sér auknar heimildir til handa þeim sem sættu ólögmeðri skerðingu á sínum tíma, þótt félagin þurfi eftir atvikum að þola einhverja skerðingu. Eskja hf. telur einnig eðlilegt að eitthvert tillit verði tekið til þeirra útgerða sem hófu veiðar á makríl eftir 2011 en þær verði ekki með öllu sniðgengnar. Að þær útgerðir eigi að njóta nánast að fullu aflareynslu sinnar sé hins vegar ótækt enda fæli það í sér áframhaldandi óvissu um jafn mikilvægan málaflökk og veiðar á makríl eru. Eskja hf. vonist til að niðurstaða fáiist í þetta mál sem geri að verkum að einhverskonar sátt náist um það og „áframhald verði því ekki á því í dómstólum landsins“. Vinnslustöðin hf. telur að til greina geti komið að miða við annað tímabil veiðireynslu en lagt er til með frumvarpinu og væri nær að miða við tímabilið fram til ársins 2015 í ljósi álits umboðsmanns Alþingis frá 2014, en frá þeim tíma hafi bæði stjórnvöldum og útgerðaraðilum verið ljóst að stjórn veiðanna væri haldin ógildingarannmörkum.

Loks má benda á að hluti uppsjávarveiðifélaganna lýsa yfir því að eðlilegt væri við úthlutun að horfa til viðmiðunar 9. mgr. 5. gr. úthafsveiðilaganna, þar sem heimilað er að allt að 5% af heildarafla verði sérstaklega úthlutað til skipa sem hófu veiðar úr viðkomandi stofni.

Að ýmsu fleiru er vikið í umsögnum hagsmunaaðila sem ekki þótti ástæða til að rekja hér en getur komið til nánari athugunar við þinglega meðferð.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Almenn.

Með frumvarpinu er einkum leitast við að tryggja verðmætasköpun til lengri tíma litið, enda skapar aflamarksskipulag grundvöll fyrir hagkvæmri og skynsamlegri nýtingu fiskistofna. Fiskistofa mun annast nauðsynlega stjórnýsly til að setja nýjar aflahlutdeildir í makrílstofninn, eins og venja er til við framkvæmd laga um stjórn fiskveiða. Undirbúningur stofnunarinnar að framkvæmd úthlutunar er þegar hafinn en um er að ræða umfangsmikla tölulega úrvinnslu sem óhjákvæmilega er nokkuð tímafrek.

6.2. Áhrif á hagsmunaaðila.

Í dómum Hæstaréttar er rakið hver hafi verið úthlutun skipa áfrýjenda og hver hún hefði átt að vera samkvæmt útreikningum þeirra. Þar sem úthlutun hafi verið minni en lögskýlt hafi verið og minni en áfrýjendur áttu rétt til beri að fallast á með þeim að íslenska ríkið beri ábyrgð á því fjártjóni sem þeir hafi beðið. Í máli Hugins ehf. kemur fram að með árlegum reglugerðum sjávarútvegsráðherra hafi útgerðinni verið úthlutað um 6,5% á ári frá 2011 til 2014 en að samkvæmt gögnum Fiskistofu hafi veiðireynsla skipa félagsins numið 8,03%. Sambærilegar tölur fyrir Ísfélag Vestmannaeyja hf. eru annars vegar 12,08% og 15,7%.

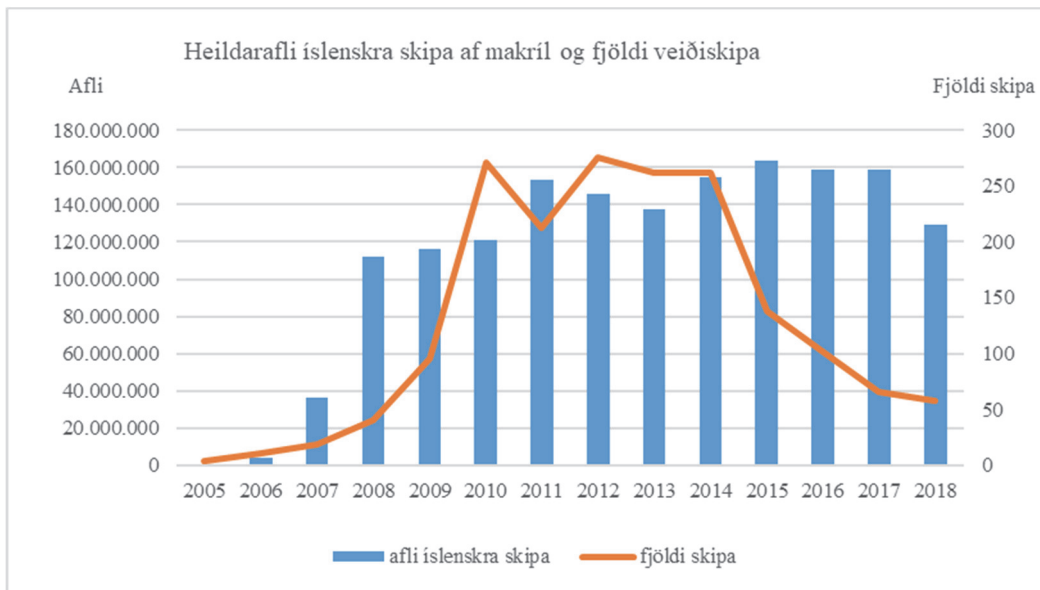
Í áliti starfshóps um viðbrögð við dómum Hæstaréttar er rakið að samkvæmt bráðabirgðayfirliti frá Fiskistofu hafi hlutdeild 11 stærstu uppsjávarútgerðanna í makríl átt að vera um 97,27% árið 2011, ef úthlutað hefði verið á grundvelli veiðireynslunnar einnar á þeim tíma. Ef miðað væri hins vegar við úthlutun á grundvelli þriggja bestu veiðitímabils 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 grundvöllum bótakrafna.

Vegna þeirrar tilfærslu sem átti sér stað á veiðiheimildum einstakra skipa í makríl á árunum eftir 2011 á öðrum grundvelli en veiðireynsla kemur frumvarp þetta með ólíkum hætti við hag einstakra útgerðarfélagana. Í álti 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 árána fyrir árið 2011. Vísast nánar um þetta til álsins.

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.

Til skýringar er neðangreind mynd með heildarafla íslenskra skipa af makríl á árunum 2005 til 2018 og fjöldi skipa sem lönduðu makrílafla á hverju ári, en árið 2008 eykst makrílafla verulega.



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 árána 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 árána 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.

Til skýringar um verkanir frumvarpsins má vísa til meðfylgjandi yfirlitstöflu þar sem sýnd eru áhrif frumvarpsins á einstök dæmigerð skip:

| Ár | Heildaraflí ísl. skipa (t) | A Uppsjárvar- skip (t) | B Frysti- skip (t) | C Skip án vinnslu (t) | D Skip með línu og handf. (t) |
|--------------------|-------------------------------|------------------------------|--------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| 2008 | 112.300 | 4.000 | 0 | 0 | 0 |
| 2009 | 116.200 | 4.600 | 0 | 0 | 0 |
| 2010 | 120.900 | 2.800 | 285 | 0 | 0 |
| 2011 | 153.400 | 3.600 | 1.400 | 60 | 0 |
| 2012 | 145.900 | 3.300 | 1.800 | 100 | 85 |
| 2013 | 137.600 | 3.200 | 2.900 | 140 | 85 |
| 2014 | 154.700 | 3.700 | 2.400 | 130 | 120 |
| 2015 | 163.400 | 3.400 | 2.300 | 45 | 90 |
| 2016 | 158.900 | 6.300 | 0 | 0 | 215 |
| 2017 | 159.100 | 8.300 | 0 | 0 | 120 |
| 2018 | 129.600 | 5.300 | 0 | 0 | 76 |
| Afli bestu tíu ára | | 45.700 | 11.085 | 475 | 791 |
| Aflahlutdeild: | | 3,051% | 0,740% | 0,032% | 0,053% |

* Afli hefur verið námundaður til einföldunar.

** Skipin voru valin úr einstökum skipaflokkum samkvæmt reglugerðum um makrílveiðar.

Af þessu yfirliti má sjá að uppsjárveiðiskipið, A, hefur haldið til veiða öll 11 árin en það ár þegar afli var minnstur (2010) mundi engu að síður falla niður við úthlutun. Alls mun hlutur skipsins við úthlutunina, verði frumvarpið að lögum, nema rúmum 3% og má gera ráð fyrir því að skipið muni geta viðhaldið óbreyttum veiðum. Flutt hefur verið á skipið aukin aflheimild á næstliðnum árum, frá öðrum skipum, sem eykur nokkuð aflahlut þess í heildinni.

Athygli vekur að bæði frystiskipið, B, og skipið „án vinnslu“, C, hætta veiðum á makríl árið 2016, sem leiðir til minni úthlutunar til þeirra. Ástæðu þessa má sennilega rekja til rýmkunar reglna um framsal veiðiheimilda í makríl sem teknar voru upp frá og með árinu 2015, sem urðu til þess að heimildir voru fluttar í verulegum mæli til uppsjárveiðiskipa. Á móti kann að verka, við ráðstöfun úthlutunar, að í samningum milli útgerða, sem gerðir hafa verið við flutning heimilda, geta mögulega verið fyrirmæli um ráðstöfun aflahlutdeildar komi til úthlutunar.

Smábáturinn, D, sem hér er sýndur, hefur stundað veiðar frá árinu 2012. Samdráttur í afla hans á árunum 2017 og 2018 getur skýrst af breytingum í veiðanleika makríls eða samdrætti í afkomu. Verði frumvarpið að lögum mun hlutdeild hans nema 0,053% sem er áþekkt hlutfall og nam afla hans af heildarveiðinni árið 2018.

6.3. Ástand makrílstofnsins.

Rétt þykir að koma á framfæri að Alþjóðahafrannsóknaráðið, ICES, leggur til í samræmi við nýtingarstefnu fyrir makríl að afli ársins 2019 verði ekki meiri en 318.403 tonn, sem er veruleg lækkun frá 2018 þegar ráðgjöfin var um 550.000 tonn og árið 2017 þegar hún nam 857.000 tonnum. Miðað við ástand viðræðna strandríkja er engu að síður afar ósennilegt að heildarveiðin verði innan þessarar ráðgjafar. Þrjár ástæður eru fyrir lækkaðri ráðgjöf ICES. Í

fyrsta lagi hefur hrygningarstofninn farið minnkandi undanfarin ár. Í öðru lagi hefur veiðiálag verið hátt og nýliðun undir meðallagi síðustu ár sem veldur því að spáð er enn frekari minnkun hrygningarstofns. Í þriðja lagi mun stærð hrygningarstofns fara undir aðgerðamörk (MSY Btrigger) árið 2019 og í samræmi við nýtingarstefnu er þá dregið úr veiðiálagi ($F = 0.173$ í stað $F = 0.21$ þegar stofninn er yfir MSY Btrigger) (Skýrsla Hafrannsóknastofnunar *Ástand nytjastofna sjávar og ráðgjöf 2018*).

Svo sem kunnugt er hefur ekki tekist samkomulag milli þeirra þjóða sem stunda veiðar á makrílstofninum um skiptingu aflans með þeim afleiðingum að veiði hefur verið verulega umfram ráðgjöf ICES í mörg ár. Við þetta bætist að niðurstöður árlegs makrilleiðangurs í NA-Atlantshafi sumarið 2018 benda til þess að minna magn af makríl hafi verið innan íslenskrar lögsögu en síðustu sex sumur þar á undan. Ástæður minni makrílgengdar á Íslandsmið eru óþekktar. Þetta hefur gert að verkum að stærri hluti aflans en áður er sóttur utan íslenskrar lögsögu.

6.4. Fjárhagsáhrif á ríkissjóð.

Frumvarp þetta er til þess hugsað að draga verulega úr kostnaði ríkissjóðs. Það er mikilvægt, eins og lögð er á áhersla af starfshópi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, að leitast verði með frumvarpinu við að girða fyrir áframhaldandi bótaábyrgð íslenska ríkisins vegna stjórnar makrílveiða vegna ársins 2019 og næstu ára (vegna núvirðingar tapaðra aflaheimilda).

Taka verður fram að uppgjöri bótakrafna vegna veiðistjórnar makríls frá árinu 2011 er frumvarpi þessu óskýlt. Auk mála útgerðarfélaganna tveggja, sem frá segir hér á undan, standa nú yfir viðræður um gerð dómssáttar í máli tveggja annarra útgerðarféлага sem höfðað höfðu mál í héraði til viðurkenningar á bótaábyrgð ríkisins. Þá hafa enn önnur útgerðarfélög sem, líkt stendur á, sent erindi til ríkislögmanns þar sem fram kemur að þau undirbúi málssókn.

Um hæð þessara bótakrafna má hafa hliðsjón af kröfu sem lýst var í dómi Hæstaréttar í máli Ísfélags Vestmannaeyja. Málið var höfðað til viðurkenningar á skaðabótaábyrgð þannig að ekki var tekin efnisafstaða til kröfunnar. Hún gefur því aðeins vísbendingu um fremstu kröfur þess félags. Í dóminum er rakið að samkvæmt áliti Deloitte ehf. nemi tjón þess vegna missis aflaheimilda í makríl á árunum 2011–2014 um um 2,3 milljörðum króna. Vænta má að hliðstæð krafa sé vegna árunna síðan, þ.e. árunna 2015 til 2018.

Kostnað af framkvæmd stjórnarsýslu vegna þessa frumvarps við úthlutun aflahlutdeilda mun Fiskistofa leysa innan núverandi fjárheimilda.

Tekjur af árlegri útgáfu makrílveiðileyfa falla niður verði frumvarpið samþykkt og munu tekjur ríkissjóðs dragast saman af þeim völdum um sem nemur 1,5 milljónir króna á ári.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með frumvarpinu er mælt fyrir um að þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, nr. 151/1996, skuli Fiskistofa úthluta einstökum skipum aflahlutdeild í makríl á grundvelli aflareynslu þeirra á 10 bestu árum af árunum 2008–2018, að báðum árum meðtöldum. Með þessu eru það 10 bestu ár af 11 sem telja við úthlutun en með því er í nokkru jöfnuð aðstaða þegar veiðisókn hefur af einhverjum ástæðum reynst torveld eða fallið niður á einu viðmiðunaráranna, sem með þessu eru óvenjulega mörg. Þetta hefur að sjálfsögðu einhver en ekki veruleg áhrif á niðurjöfnun aflahlutdeilda. Tekið skal fram að þessu til viðbótar getur komið til þess að 3. mgr. 5. gr. laganna eigi við, þar sem mælt er fyrir um skilyrði þess að reikna skipi afla þegar frátafir hafa orðið vegna meiri háttar tjóns eða bilana í a.m.k. sex mánuði.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að hafi skip komið í stað skips, sem áunnið hefur sér aflareynslu á aflareynslutímabilinu, skuli það skip sem í staðinn kemur njóta þeirrar aflareynslu. Sambærilegt ákvæði var í lögum nr. 50 2. maí 2002 um breytingar á úthafsveiðilögum vegna veiðistjórnar á norsk-íslenskri síld. Þá er einnig tekið fram til áréttingar að ákvæði 3. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða gildi við úthlutunina, eftir því sem við á, en með því er mælt fyrir um skilyrði flutnings viðmiðunar veiðireynslu fyrir úthlutun. Það er skilyrði þessa að fyrir liggi samþykki eigenda beggja skipa fyrir tilfærslunni, ef ekki er um að ræða skip í eigu sömu útgerðar.

Það felst nokkur áskorun í því fyrir Fiskistofu að reikna aflahlutdeildir hvers skips þar sem um svo langt tímabil aflareynslu er að ræða. Verði frumvarpið að lögum verður gefin út reglugerð sem mundi mæla fyrir um úthlutun hluta aflamagnsins til bráðabirgða meðan gefinn yrði frestur til andmæla og endanleg hlutdeild sett. Meðal þess sem skoða þarf vandlega er þegar skip hefur horfið úr rekstri eða skipt um eignaraðild, en þá þarf að leggja fram upplýsingar um á hvaða skip aflahlutdeild skuli ráðstafað. Þá er gert ráð fyrir því að heimildir til flutnings aflaheimilda milli ára samkvæmt reglugerð um stjórn makrílveiða 2018 standi óraskaðar og mælt verði fyrir um það, til áréttingar, í reglugerðinni.

Um. 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Fylgiskjal.

Viðbrögð vegna dóma Hæstaréttar Íslands um ólögmati reglugerða um makrílveiðar. Álit starfshóps sjávarútvegsráðherra, janúar 2019.

www.althingi.is/alttext/pdf/149/fylgiskjol/s1236-f_I.pdf