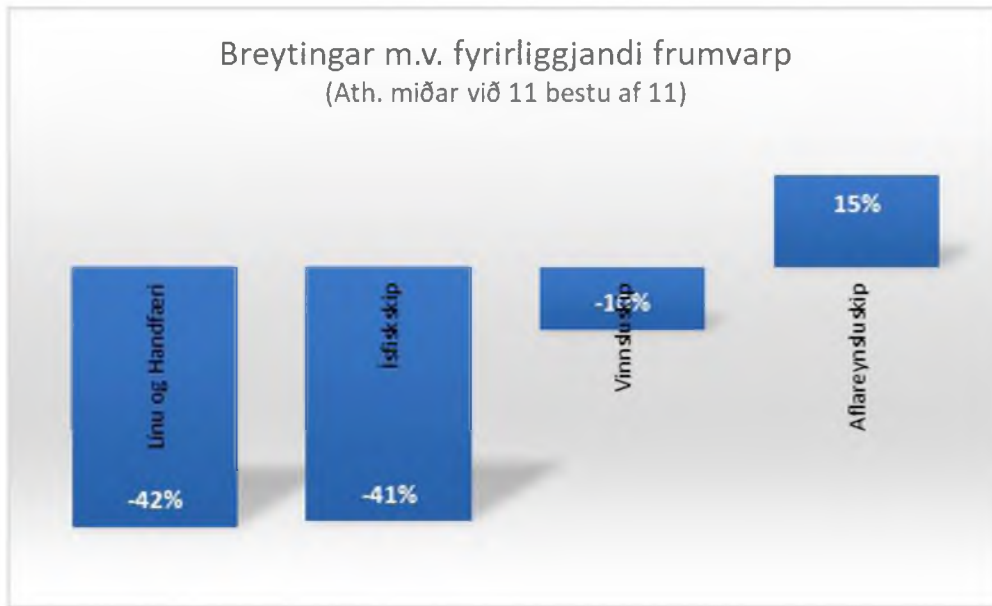


## Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands (stjórn veiða á makríl)

Félag makrílveiðimanna telur rétt að stjórnvöld fari að stýra veiðum á makríl með sama hætti og öðrum tegundum við Ísland. Frumvarpið miðar að því að gefa ráðherra heimild til að hlutdeildarsetja makríl og miða við undanliðin ellefu ár í stað sex sem nú er samkvæmt lögum. Margar ástæður eru fyrir því að hlutdeildarsetning hefur tafist og margar ríkistjórnir og ráðherrar komið að stjórn fiskveiða á þeim tíma sem liðin er frá upphafi veiða. Því má vel sýna þessari nálgun góðan skilning og styður félagið Alþingi í þessari nálgun. *Hinsvegar er erfitt að samþykkja að ekki sé miðað við helming viðmiðunartímans þegar velja á bestu ár til viðmiðunar fyrir hvert skip í flotanum.* Núgildandi lög gera ráð fyrir því að útgerðir hafi góðan tíma til að koma sér til veiða og er það sérstaklega mikilvægt atriði þegar horft er til þróunar veiða á makríl. Mikill munur var á möguleikum útgerðaflokka og skipa til að stunda þessar veiðar fram til 2010. Fyrir þann tíma náðu ýmis skip frábærum árangri á meðan smærri skip 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. En verði frumvarpið að lögum mun þessi aðferðafræði færa miklar heimildir frá minnstu og viðkvæmustu útgerðum landsins til þeirra stærstu og sterkustu ásamt skaðabótunum sem þegar er ljóst að ríkið mun þurfa að greiða sömu útgerðum.

Málefnaleg rök lágu til grundvallar ákvarðanna undanfarinna sex ráðherra og þar með talinn núverandi ráðherra um að stýra veiðum með þeim hætti sem nú er. Það er hinsvegar orðið ljóst að breyta þurfti lögum til að vilji stjórnvalda væri rétt framkvæmdur. Það er því erfitt að horfa upp á viðsnúning ráðherra og fyrri ríkistjórna þar sem taka á nærri helming allra heimilda minni útgerða á makríl af þeim. Þetta er gert með því að hafa árafjöldann sem útgerðirnar velja sem sín bestu ár óhóflega mörg eða tíu í stað þriggja sem nú stendur í lögnum. Almennt hefur það viðmið verið haft uppi, að útgerðir megi gera ráð fyrir hóflegri skerðingu aflaheimilda við setningu nýrra laga en það er ljóst að nærri helmings skerðing er ekki hófleg. **Félag makrílveiðimanna hvetur Alþingi áfram með málið en að fækka bestu árum sem útgerðir fá að velja sér.**



Eftir fyrstu umræðu um fyrirleggjandi frumvarp sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um breytingu á lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, nr. 151/1996, með síðari breytingum (stjórn veiða á makríl) hefur Félag makrílveiðimanna leitað álits Landslaga á eftirfarandi álitaefnum í tengslum við fyrirhugaða kvótasetningu á makríl:

- A. „Getur löggjafinn úthlutað aflaheimildum á grundvelli 2. mgr. 5. gr. laga 151/1996 til þeirra sem aflareynslu hafa samkvæmt því frumvarpi sem nú liggur fyrir á þingskjali 1236, en jafnframt skilyrt, eða mismunað einhverjum hópi þeirra aflareynsluskipa sem aflahlutdeild fá, á þann hátt að heimildir þeirra;
- i. megi einungis veiðast í ákveðin veiðarfæri meðan aðrir fá heimildir sem ekki tengjast veiðarfæranotkun og
  - ii. að framsalsmöguleikar þeirra heimilda sem tengjast ákveðnum veiðarfærum sé mun takmarkaðri en annarra aflareynsluskipa sem heimildir fá.
- B. Ef skipum væri úthlutað jafngildum veiðiheimildum í makríl skv. fyrirleggjandi frumvarpi, gæti ráðherra takmarkað framsalsheimildir sumra skipa í reglugerð eftir veiðarfærum, stærð skipa eða á öðrum forsendum og takmarkað framsalsheimildir þeirra, líkt og hefur verið gert við krókaheimildir“.

Í minnisblaðinu frá Landslögum er dreginn saman sá rammi sem gildir um stjórn fiskveiða og takmarkanir sem löggjafinn er bundinn af í stjórnaskrá. Með vísan í dómafordæmi og lög eru niðurstöður minnisblaðsins skýrar:

- A. „Í spurningu A var leitað svara við því álitaefni hvort það stæðist gagnvart ákvæðum stjórnarskrár, að við úthlutun á veiðiheimildum á grundvelli veiðireynslu, yrði einni tegund skipa, línu- og handfærabátum, úthlutað aflaheimildum sem væru takmarkaðri en hefðbundnar veiðiheimildir í makríl, þ.e. hefðu ekki sömu nýtingamöguleika og aðrar heimildir sem úthlutað væri á sama tíma á grundvelli veiðireynslu. Í svari við spurningunni var á það bent að ósennilegt væri að það stæðist kröfur stjórnarskrár um jafnræði. Var á það bent að standi vilji löggjafans til þess að taka frá aflaheimildir til þess að ívilna sérstökum flokki báta, eða tryggja möguleika til veiða á makríl á línu, umfram úthlutun á veiðiheimildum eða með öðrum hætti en að úthluta veiðiheimildum, verður það varla gert nema með almennri aðgerð þar sem þær aflaheimildir sem teknar séu frá á slíkum grundvelli skerði hlutfallslega jafnt þær heimildir sem úthlutað verður á grundvelli veiðireynslu.
- B. Í spurningu B er spurt hvort ráðherra geti, eftir úthlutun veiðiheimilda á grundvelli núverandi frumvarps, sett sérstakar takmarkanir á framsalsheimildir sumra skipa í reglugerð, s.s. eftir veiðarfærum, stærð skipa eða á öðrum forsendum og takmarkað framsalsheimildir þeirra, líkt og hefur verið gert við krókaheimildir. Svarið við spurningu B var nokkuð afgerandi, ráðherra getur ekki án skýrrar lagaheimildar sett reglur sem takmarka eða banna framsal á aflaheimildum frekar en fram kemur í lögum“.

Félag makrílveiðimanna leggur því áherslu á að nefndarmenn atvinnuveganefndar hafi áður nefnt í huga við meðferð frumvarpsins. Það er nú sem fyrr mikilvægt leiðarljós að allar aðgerðir stjórnvalda séu almennar og í samræmi við gildandi lög og reglur. Útgerðaflokkar sem hafa tekið þátt í veiðum á makríl eru margir og hagsmuna munur útgerðanna enn fjölbreyttari. Aðkoma smábáta að veiðunum hefur einnig ekki verið einsleit. Auðveldast er að skipta henni í tvo hluta, þá sem hafa stundað veiðar af krafti og þá sem lítið eða ekkert hafa stundað veiðar. Í Félagi makrílveiðimanna eru 48 skip með yfir 83% núgildandi úthlutaðra

heimilda á makríl. Landssamband smábátasjómannanna (LS) hefur farið mikinn árum saman um hvernig best sé að stýra veiðum á makríl en hvergi hefur komið fram að aðkoma þeirra félagsmanna sé afar takmörkuð að veiðum á makríl. Þannig hefur LS því miður litið út fyrir að vera að skreyta sig með stolnum fjöðrum. Innan LS eru helst aðilar sem stunda strandveiðar, sem er vel, en hafa mjög lítið komið að makrílveiðum. Þessa hagsmuni má sjá mjög greinilega í hugmyndum félagsins enda er þar ýmist verið að tala fyrir frjálsum veiðum utan núgildandi laga eða nýju viðmiðunartímabili í framtíðinni til aflareynslu á makríl. Báðar hugmyndirnar eru í ljósi dóms hæstaréttar frá desember 2018 óframkvæmanlegar. Í umsögn þessari vill Félag Makrílveiðimanna benda nefndarmönnum sérstaklega á, að langflestar þær útgerðir línu og handfæra skipa sem hafa lifibrauð sitt af makrílveiðum hafa sameinast undir merkjum undirritaðs félags.

Hornafirði 30. apríl 2019

*Virðingarfyllt*

*Unnsteinn Þráinsson*

*Formaður Félags Makrílveiðimanna*

Meðfylgjandi er minnisblað frá Landslögum



## LANDSLÖG

## Minnisblað

## um nánar tilgreind atriði varðandi stjórn makrílveiða.

Til: Félags Makrílveiðimanna

Frá: Landslögum/Jóhannes Bjarni Björnsson hæstaréttarlögmaður

Dags: 16. apríl 2019

## I. Inngangur

Til skrifstofu okkar hefur leitað Félag Makrílveiðimanna (hér eftir nefndur „álitsbeiðandi“) og beðið okkur um að veita álit á eftirfarandi álitaefnum í tengslum við fyrirhugaða kvótasetningu á makríl:

- A. Getur löggjafinn úthlutað aflaheimildum á grundvelli 2. mgr. 5. gr. laga 151/1996 til þeirra sem aflareynslu hafa samkvæmt því frumvarpi sem nú liggur fyrir á þingskjali 1236, en jafnframt skilyrt, eða mismunad einhverjum hópi þeirra aflareynsluskipa sem aflahlutdeild fá, á þann hátt að heimildir þeirra;
- megi einungis veiðast í ákveðin veiðarfæri meðan aðrir fá heimildir sem ekki tengjast veiðarfæranotkun og
  - að framsalsmöguleikar þeirra heimilda sem tengjast ákveðnum veiðarfærum sé mun takmarkaðri en annarra aflareynsluskipa sem heimildir fá.
- B. Ef skipum væri úthlutað jafngildum veiðiheimildum í makríl skv. fyrirbyggjandi frumvarpi, gæti ráðherra takmarkað framsalsheimildir sumra skipa í reglugerð eftir veiðarfærum, stærð skipa eða á öðrum forsendum og takmarkað framsalsheimildir þeirra, líkt og hefur verið gert við krókaheimildir.

## Spurning A – mismunur við úthlutun á veiðiréttindum

Í spurningu A felst það álitaefni hvort löggjafinn geti við úthlutun á veiðiheimildum á grundvelli aflareynslu, eins og ráð er fyrir gert í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum, sett sérstakar takmarkanir á meðferð aflaheimilda ákveðinna báta, annað hvort með því að setja takmarkanir á það hvernig veiða megi á grundvelli þeirra heimilda eða takmarkanir á það hverjir megi nýta þær, þ.e. að aðeins megi framselja þær til tiltekinna tegunda skipa.

Í framangreindri spurningu felst því væntanlega sú forsenda að núverandi frumvarpsdrögum verði breytt þannig að einni tegund skipa, línu- og handfærabátum, verði úthlutað aflaheimildum á grundvelli veiðireynslu sem eru takmarkaðri en hefðbundnar veiðiheimildir í makríl. Er við svar á

## LANDSLÖG

spurningunni gengið út frá því að aflaheimildir sem bundnar eru sérstökum takmörkunum umfram aðrar heimildir, sérstaklega framsalstakmörkunum, séu verðminni en aðrar aflaheimildir af sömu tegund og því fæli slík ráðstöfun í sér sérstaka takmörkun gagnvart ákveðnum aðilum sem hafa aflareynslu í makríl umfram aðra í sömu stöðu.

---

Úthlutun á aflaheimildum á grundvelli veiðireynslu felur í sér takmörkun á heimildum útgerðar til þess að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni. Við slíka takmörkun er löggjafinn bundinn af því að gæta jafnræðis samkvæmt 1. mgr. 65. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Af þessu leiðir að beri nauðsyn til að takmarka leyfilegan heildarafla með lögum verður að gæta þess að skerðing á hagsmunum einstaklinga, sem af þeim takmörkunum leiðir, sé reist á efnislegum mælikvarða, svo að jafnræðis sé gætt. Þarf sérstaklega að gæta að ekki sé gengið lengra við takmörkun á atvinnuréttindum einstakra útgerða en nauðsyn krefur.

Almennar reglur um það hvernig standa skuli að takmörkun á heimild til veiða er að finna í lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands sem og í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.

Í báðum þessum lögum er að finna svonefnda aflamarksleið sem byggir á því að þegar kemur til þess að takmarka þurfi veiðar á tilteknum stofni, er við takmörkunina byggt á veiðireynslu liðinna ára og á grundvelli hennar er heimildum til veiða skipt til framtíðar, eða til þess tíma að löggjafinn ákveður að taka upp nýja aðferð við stjórn fiskveiða.

Skerðing á réttindum til veiða með úthlutun á aflaheimildum á grundvelli veiðireynslu hefur verið staðfest af Hæstarétti Íslands sem leið sem samræmist ákvæðum stjórnarskrár um atvinnufrelsi og jafnræði.

Það er almennt viðurkennt að löggjafinn hafi val um það hvaða leiðir séu farnar við stjórn fiskveiða, svo lengi sem sú aðferð er löggjafinn notast við sé málefnaleg og útgerðum sé ekki mismunað í andstöðu við grunnreglu stjórnarskrárinnar um jafnræði.

Um sjónarmið að þessu leyti má vísa til dóms Hæstaréttar í málinu nr. 221/2004 (norsk-íslenski síldarstofninn) en í forsendum Hæstaréttar kemur m.a. fram: „Það er á valdi löggjafans að velja milli kosta um hvernig ákveða eigi veiðireynslu við úthlutun aflaheimilda þegar til þeirra er gripið við stjórn veiða úr einstökum fiskistofnum, þótt dómstólar leysi úr því hvort lög, sem reist eru á slíku vali, samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar. Meðal þeirra atriða, sem löggjafinn getur látið ráða vali sínu í þessum efnum, er tillit til hagsmuna af atvinnu og fjárfestingum, sem bundnir hafa verið sjávarútvegi, og til reynslu og þekkingar því samfara, [...]. Sú leið, sem löggjafinn kaus að fara með setningu laga nr. 50/2002, er samrýmanleg þessu, þótt honum hafi einnig verið aðrar leiðir færar. Þegar af þeirri ástæðu eru ekki efni til að lita svo á að reglur um úthlutun aflaheimilda í norsk-íslenska síldarstofninum hafi af þessum sökum falið í sér ómálefnalega mismunun og þannig verið andstæðar 65. gr. stjórnarskrárinnar.“

Af þessum dómi teljum við ljóst að löggjafinn geti innan ákveðinna marka sett sérlög um úthlutun aflahlutdeilda í makrílstofninum, verði hann kvótasettur. Þau sjónarmið sem miðað yrði við í úthlutunarreglum hugsanlegra sérlaga þyrftu að vera málefnaleg og taka mið af jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þegar metið er hvort jafnræðis hafi verið gætt við meðferð tveggja tilvika hefur í íslenskum rétti einkum verið litið til þess hvort sambærileg tilvik hafi verið meðhöndluð með mismunandi hætti, hvort hægt sé að réttlæta mismunandi meðhöndlun með hlutlægum og málefnalegum ástæðum, hvort stefnt sé að lögmætu markmiði og var þess gætt að ekki væri gengið lengra en þörf krefði til að ná markmiðinu.

Nú hefur ekki komið fram tillaga um að ákveðin tegund báta skuli sæta sérstökum takmörkunum við úthlutun á aflamarki. Því hafa ekki komið fram rök fyrir því að það sé nauðsynlegt að mismuna þessum bátum sérstaklega með því að skerða hagsmuni þeirra umfram aðra. Erfitt er að koma auga á rök sem gætu réttlætt að einn flokkur báta væri látinn sæta sérstökum skerðingum að þessu leyti.

Ef vilji löggjafans staði til þess að búa til með ívilnandi hætti útgerðarflokk, eða taka frá aflaheimildir fyrir tiltekna tegund báta, verður það varla gert nema með almennri aðgerð þannig að teknar séu frá heimildir í makríl, sem komi hlutfallslega eins niður á þeim sem úthlutað verður aflaheimildum.

Telja verður hæpið að það standist skilyrði um jafnræði við úthlutun að aðeins séu teknar heimildir af tilteknum bátum eða tilteknum útgerðum til að „kosta“ slíka aðgerð. Slíkt væri afar íþyngjandi fyrir þær útgerðir og erfitt að sjá hvað ætti að réttlæta slíka sérstaka takmörkun á aflaheimildum þessara báta.

Svarið við spurningunni er því að það sé afar ósennilegt að það standist kröfur stjórnarskrár um jafnræði við úthlutun aflaheimilda í makríl, að tilteknir bátar eða útgerðir fái aflaheimildir sem séu takmarkaðri en aðrar aflaheimildir sem úthlutað er á sama tíma. Vilji löggjafinn taka frá aflaheimildir til þess að ívilna sérstökum flokki báta eða tryggja möguleika til veiða á línu, verður það varla gert nema með almennri aðgerð, þar sem þær aflaheimildir sem teknar séu frá á slíkum grundvelli séu teknar frá öllum og skerði hlutfallslega jafnt þær heimildir sem úthlutað verður á grundvelli veiðireynslu.

#### Spurning B – mismunun á framsalsheimildum með reglugerð

Í spurningu B er spurt hvort ráðherra geti sett sérstakar takmarkanir á framsalsheimildir sumra skipa í reglugerð, s.s. eftir veiðarfærum, stærð skipa eða á öðrum forsendum og takmarkað framsalsheimildir þeirra, líkt og hefur verið gert við krókaheimildir.

Er í spurningunni gengið út frá því að úthlutun á aflaheimildum verði á grundvelli núverandi frumvarps að breytingu að lögum nr. 151/1996 um úthlutun á aflaheimildum í makríl.



## LANDSLÖG

Komi til úthlutunar á grundvelli núverandi tillagna að úthlutun á aflaheimildum í makríl gilda ákvæði laga nr. 151/1996 um þær heimildir. Þar sem makríll er deilistofn sem veiðist utan og innan íslensku lögsögunnar gilda ákvæði laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða einnig um þær veiðar, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Á það m.a. við um heimildir til framsals á þeim aflaheimildum sem úthlutað hefur verið.

Í 7. gr. laga nr. 151/1996 er að finna heimild til handa ráðherra til að setja reglugerð varðandi nánari útfærslu á einstökum ákvæðum laganna varðandi:

- i) Gerð og frágang veiðarfæra íslenskra skipa við veiðar utan lögsögu Íslands, þar á meðal um lágmarksmöskvastærð.
- ii) Lokun veiðisvæða og aðrar þær aðgerðir sem nauðsynlegar kunna að vera til að tryggja verndun smáfisks og ábyrgar veiðar.

Ákvæðið veitir ráðherra því ekki heimilt að setja reglugerð um framsal aflaheimilda.

Til samamburðar má benda á heimild ráðherra til að setja reglur um framsal á aflaheimildum sem úthlutað er úr stofnun sem veiðast aðeins utan íslenskrar landhelgi skv. 6. gr. laga nr. 151/1996. Í 6. mgr. 6. gr. laganna er ráðherra veitt heimild til að ákveða við úthlutun á heimildum eftir greininni að „ákvæði laga um stjórn fiskveiða varðandi framsal veiðiheimilda gildi eftir því sem við getur átt“.

Ráðherra fær þannig aðeins heimild til að ákveða hvort ákvæði laga um stjórn fiskveiða eigi að gilda um framsal, en hefur ekki heimild til að setja aðrar reglur um framsal.

Samkvæmt íslenskum rétti eru heimildir ráðherra til þess að setja reglur, og þá sérstaklega íþyngjandi reglur í reglugerð, takmarkaðar við þær heimildir sem finna má í lögum og er ekki heimilt að hafa í reglugerð ákvæði sem takmarka eða þrengja heimildir til veiða umfram það sem lög kveða á um.

Í þeim tilvikum þar sem ráðherra setur reglugerð sem varðar takmarkanir á heimildum til að stunda veiðar, þ.e. takmarkar atvinnuréttindi útgerða, stendur að auki 75. gr. stjórnarskrárinnar því í vegi að ráðherra geti sett takmarkanir á atvinnuréttindi sem ekki hafa stoð í lögum.

Með dómi Hæstaréttar í makrílmálinu, mál nr. 508/2017, sem féll þann 6. desember s.l., var með skýrum hætti bent á fyrrgreind takmörk ráðherra til að setja með sjálfstæðum hætti og án stoðar í lögum reglur um stjórn veiða. Slíkar heimildir hefur ráðherra ekki og leiðir það til bótaskyldu ríkisins séu atvinnuréttindi takmörkuð af hálfu ráðherra án heimildar í lögum.

Svarið við spurningu B er því nokkuð afgerandi á þann veg að ráðherra getur ekki án skýrrar lagaheimildar sett reglur sem takmarka eða banna framsal á aflaheimildum frekar en fram kemur í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.

---

**Samandregin niðurstaða og svör við spurningunum.**

- A. Í spurningu A var leitað svara við því álitaefni hvort það stæðist gagnvart ákvæðum stjórnarskrár, að við úthlutun á veiðiheimildum á grundvelli veiðireynslu, yrði einni tegund skipa, línu- og handfærabátum, úthlutað aflaheimildum sem væru takmarkaðri en hefðbundnar veiðiheimildir í makríl, þ.e. hefðu ekki sömu nýtingamöguleika og aðrar heimildir sem úthlutað væri á sama tíma á grundvelli veiðireynslu. Í svari við spurningunni var á það bent að ósennilegt væri að það standist kröfur stjórnarskrár um jafnræði. Var á það bent að standi vilji löggjafans til þess að taka frá aflaheimildir til þess að ívilna sérstökum flokki báta, eða tryggja möguleika til veiða á makríl á línu, umfram úthlutun á veiðiheimildum eða með öðrum hætti en að úthluta veiðiheimildum, verður það varla gert nema með almennri aðgerð þar sem þær aflaheimildir sem teknar séu frá á slíkum grundvelli skerði hlutfallslega jafnt þær heimildir sem úthlutað verður á grundvelli veiðireynslu.
- B. Í spurningu B er spurt hvort ráðherra geti, eftir úthlutun veiðiheimilda á grundvelli núverandi frumvarps, sett sérstakar takmarkanir á framsalsheimildir sumra skipa í reglugerð, s.s. eftir veiðarfærum, stærð skipa eða á öðrum forsendum og takmarkað framsalsheimildir þeirra, líkt og hefur verið gert við krókaheimildir. Svarið við spurningu B var nokkuð afgerandi, ráðherra getur ekki án skýrrar lagaheimildar sett reglur sem takmarka eða banna framsal á aflaheimildum frekar en fram kemur í lögum.





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 fjártjóni 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 áráanna 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 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 álitni starfshópsins (bls. 31) sem fylgir með frumvarpi þessu.*

## 6. Þá segir:

*Í álitni 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 útgerðarféлага. Í álitni 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.)

## Atvinnuveganefnd Alþingis

Lilja Rafney Magnúsdóttir formaður

30. apríl 2019

Efni: Umsögn LS um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands (stjórn veiða á makríl) Þingskjal 1236 - 776. mál.

Aðalfundur LS 2018 samþykkt eftirfarandi um makrílveiðar:

*Aðalfundur LS leggur til að makrílveiðar verði gefnar frjálssar og reglugerð sem gefin var út fyrir fjórum árum verði felld úr gildi, heildarúthlutun verði 16%.*

*Aðalfundur LS leggur til að leigupottur makrils (ráðherrapottur) verði festur í sessi og að ónýttar makrílveiðiheimildir umfram leyfilega tilfærslu milli ára verð færð sem viðbót við leigupott næstu makrílvertíðar.*

Stjórn LS samþykkti 29. mars 2019 eftirfarandi ályktun:

*„Í frumvarpi um stjórn makrílveiða er gert ráð fyrir að aflamarki verði úthlutað á grundvelli aflahlutdeildar samkvæmt veiðireynslu á 11 ára tímabili.*

*Smábátæigendur hófu fyrst veiðar á makríl að einhverju marki árið 2013. Tímabil veiðireynslu á hins vegar að vera 2008 – 2018. Stjórn LS lýsir undrun yfir að hér hafi verið kynnt frumvarp sem mismunar útgerðaraðilum eftir stærð og aðstöðu til veiða. Smábátæigendur höfðu engin tæk á að afla sér veiðireynslu á fyrri hluta tímabilsins þegar makrillinn var á fjarlægum miðum, langt utan farsviðs þeirra.*

*Stjórn LS krefst þess að tekið verði tillit til þessa aðstöðumunar við fullvinnslu frumvarpsins.“*

LS óskar eftir að samhliða frumvarpinu verði gerðar eftirtaldar breytingar á lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 með síðari breytingum:

1. Ákvæði til bráðabirgða VIII gildi til ársins 2023 og í stað 2.000 lesta af makríl til smábáta komi 4.000 lestir í þeirra hlut.
2. Við 11. gr. bætist ný málsgrein sem verði nr. 9 sem orðist svo: Bátar styttri en 15 metrar að mestu lengd og minni en 30 brúttótonn að stærð, sem stunda veiðar með línu og handfærum skal heimilað á hverju fiskveiðarári að veiða 5,3% af leyfilegum heildarafla í makríl.
3. Við 1. málslíð 5. mgr. 8. gr. bætist við eftirfarandi: , til makrílveiða skv. 9. mgr. 11. gr.
4. Að viðmiðunartími veiðireynslu smábáta verði 2013 - 2018 og þrjú bestu árin valin.
5. Skipting heildarafla í makríl verði skipt milli tveggja flokka skipa.
  - a. Til uppsjávarskipa
  - b. Til smábáta sem veiða með línu eða handfærum

Óheimilt verði að færa aflaheimildir frá færabátum til uppsjávarskipa.

## Greinargerð

- Frumvarpið gerir ráð fyrir að veiðireynsla á makríl tímabilið 2008 – 2018 að báðum árum meðtöldum verði sett í hlutdeild á grundvelli veiða 10 bestu ára viðkomandi af 11. Samkvæmt þeirri hlutdeild yrði aflamarki úthlutað eftir að búið er að draga frá 5,3% af leyfilegum heildarafla.
- Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir sérstökum potti til smábáta eins og verið hefur frá kvótasetningu makríls. Frumvarpið tekur ekki tillit til þess að eiginlegar makrílveiðar á smábátum hófust ekki að neinu marki fyrr en 2013 eða þegar makrillinn gekk á mið þeirra í miklu magni (*sjá fylgiskjal; Kort af þróun veiðislóðar makríls*). Aflareynsla þeirra er því nánast engin yfir helming viðmiðunartímabilsins (*sjá fylgiskjal makrílveiðar*). Verði frumvarpið óbreytt að lögum mun það fækka enn frekar þeim smábátum sem möguleika hafa á að stunda makrílveiðar. Það mun skaða vöxt og viðgang smábátaútgerðar og draga enn meir úr möguleikum hinna dreifðu byggða að nýta hinn nýja gest í íslenskri lögsögu til atvinnusköpunar og hámarks verðmæta. Sú hætta er raunveruleg að makrílveiðar smábáta, nýting grunnslóðar og framboð á hágæða makríl muni nánast heyra sögunni til.

- Á veiðireynsluárum smábáta giltu harðar takmarkanir ásamt inngripi í veiðar þeirra. T.d. kom það fyrir á árinu 2014 að ráðherra stöðvaði veiðar á tíma sem skilaði bestu veiðinni og besta hráefninu. Ennfremur var allur flotinn kvótasettur árið 2015, sem leiddi m.a. til þess að fjöldi þeirra sem hafði útbúið sig með ærnum kostnaði til veiðanna þurfti frá að hverfa. Veiðunum var því ekki gefið tækifæri til að þróast á sama hátt og hjá uppsjávarskipum.
- Gagnrýnt hefur verið að smábátar hafi ekki nýtt þær veiðiheimildir sem þeir hafa haft aðgang að. T.d. viðbótarpott sem hér var nefndur. Auk framangreindra inngripa er ein af ástæðum þess að reglugerð hefur verið of seint á ferðinni sem hefur orðið til þess að aðilar gátu ekki skipulagt veiðarnar.
- Frumvarpið gerir ráð fyrir að 98% af leyfilegum heildarafla á makríl fari til uppsjávarskipa, en aðeins 2% til færaveiða smábáta. Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að veiðiheimildir verði sundurgreindar, annars vegar til uppsjávarskipa og hins vegar smábáta sem veiða með færum.
- Í frumvarpinu er ekki tekið tillit til þeirrar staðreyndar að sum þeirra skipa sem mestar veiðiheimildir fá, veiddu úr auðlindinni matfisk sem fór að mestu til mjölvinnslu (*sjá fylgiskjal; Í hvað fór aflinn fyrstu árin*). Eðlilegt væri að veiðireynsla þeirra á þeim tíma ætti að skerðast um þau verðmæti sem þannig fóru forgörðum í stað þess að þeim verði hyglað með greiðslu skaðabóta.
- Allur makrífli smábáta var og er unninn til manneldis. Kaupendur færaveidds makrils til vinnslu greiða helmingi hærra verð en skiptaverð hefur verið undanfarin ár á uppsjávarskipum, samkvæmt upplýsingum frá Verðlagsstofu. Árið 2018 voru rúmlega 117 þúsund tonn af makríl seld til skyldra aðila á að meðaltali 46,10 krónur kílóíð. Þar sem veiðislóð smábáta er aðeins örskammt frá landi er tilkostnaður og olíueyðsla við veiðarnar sáralítill. Hvert kíló sem veitt er af smábátum skilar því mun meiru til þjóðarinnar en væru þau veidd á uppsjávaskipum.

Með þeim breytingum sem LS gerir tillögu um á frumvarpinu mun nást að viðhalda öflugum útgerðarhópi til að nýta grunnslóðina ef makrill gerir sig þar heimakominn. Rétt er að benda á að á síðustu makrílvertíð voru um 60% af makrílheimildum íslenskra skipa veiddar utan við lögsöguna með tilheyrandi sóun á olíu og rýrnun á gæðum til vinnslu. Olíunotkun við makrílveiðar á smábátum er



um 8-15 lítrar á veitt tonn, en á uppsjávarskipum er þessi tala á bilinu 100-250 lítrar á tonnið. Veiðigeta smábáta er mikil og alls ekki óraunhæft að þeir nái að veiða 15.000 tonn af makríl. Því til stuðnings má benda á vertíðina 2016, þegar meðalveiði á bát var 164 tonn og þeir veiddu samtals 8.368 tonn þegar einungis 51 bátur af 120 sem höfðu fjárfest í búnaði til veiða höfðu forsendur til að hefja þær.

Virðingarfyllt

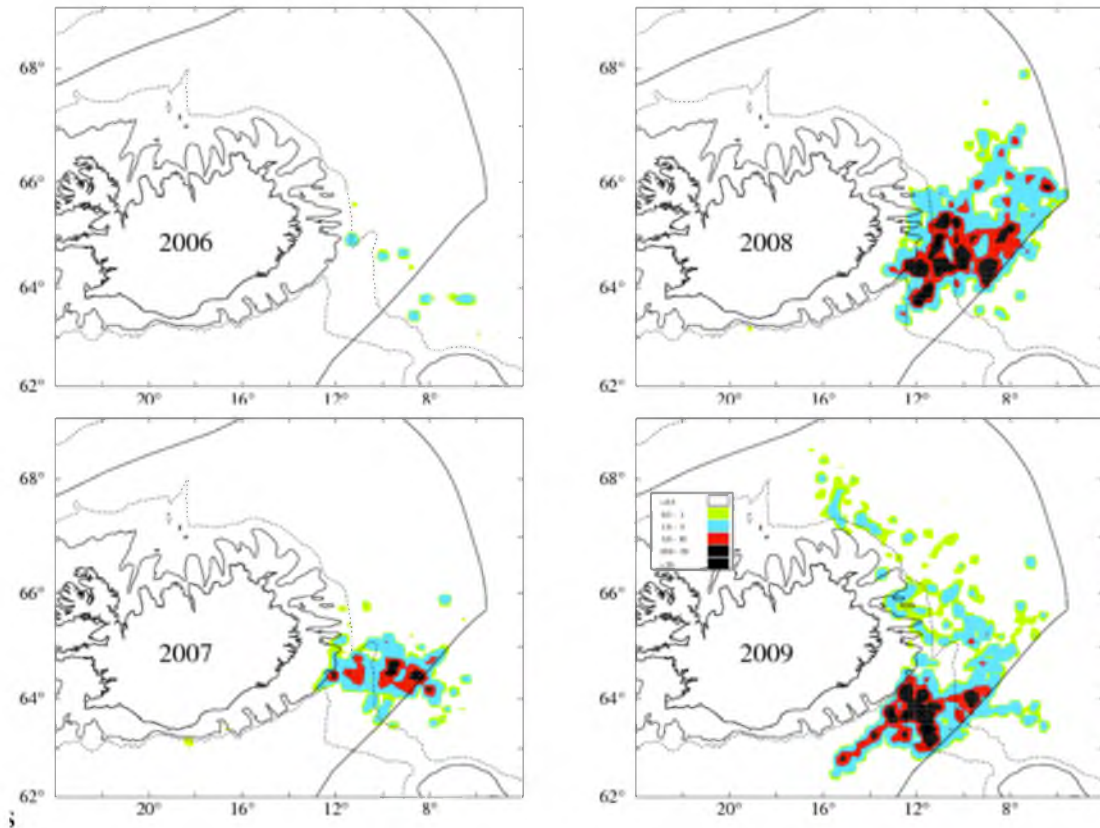
  
Axel Helgason formaður

  
Örn Pálsson framkvæmdastjóri

*Sjá einnig umsögn LS í samráðsgátt stjórnvalda við frumvarpið*

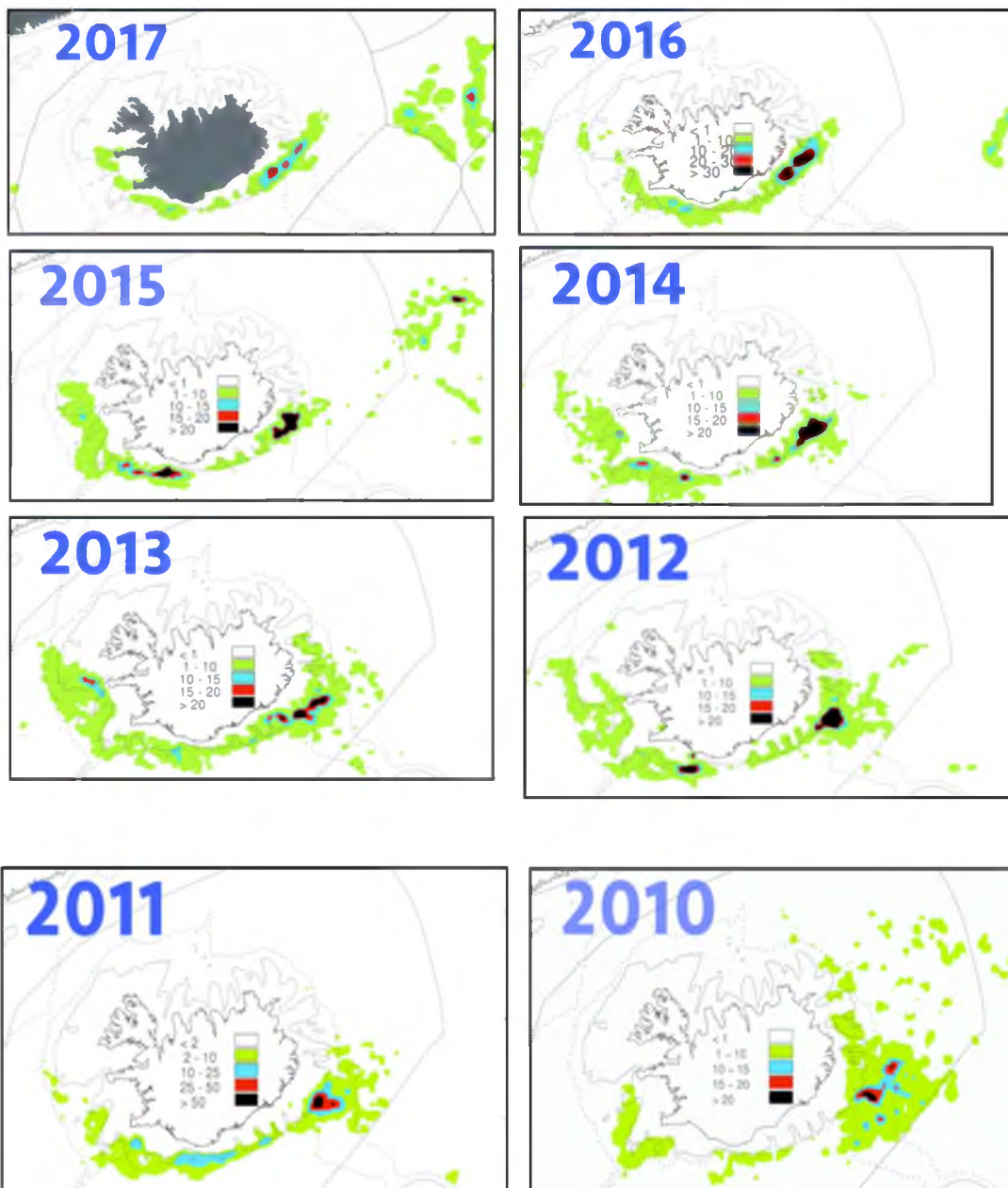
## Fylgiskjöl

Hér að neðan eru kort úr skýrslum Hafró sem sýna þróun veiðislóðar makrils frá 2006-2017. Augljóst er af þessum kortum að smábátar höfðu ekki makríl á sinni veiðislóð fyrr en upp úr 2011.



14. mynd. Dreifing á makrílafla Íslendinga 2006-2009.





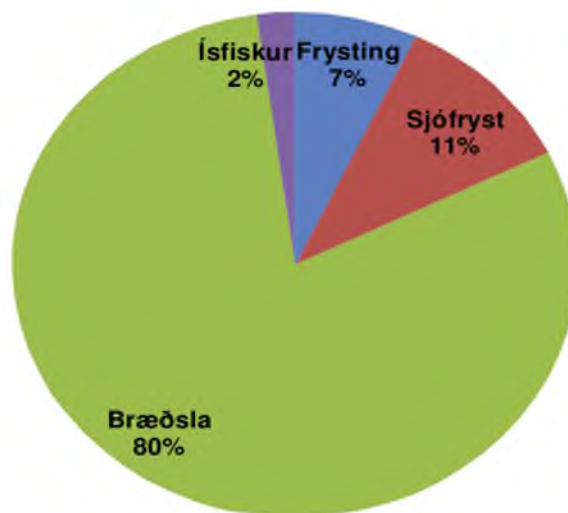
### Makrílveiðar

	Smábátar	Fjöldi	Meðaltal	Heildarafli	Hluttur smábáta
2008	6 tonn	2	3 tonn/bát	112.336 tonn	0,01%
2009	7 tonn	2	3 tonn/bát	116.139 tonn	0,01%
2010	180 tonn	11	16 tonn/bát	120.853 tonn	0,15%
2011	304 tonn	21	14 tonn/bát	153.359 tonn	0,20%
2012	1.099 tonn	17	65 tonn/bát	145.894 tonn	0,75%
2013	4.678 tonn	98	48 tonn/bát	137.631 tonn	3,40%
2014	7.466 tonn	121	62 tonn/bát	153.042 tonn	4,88%
2015	3.299 tonn	57	58 tonn/bát	147.000 tonn	2,24%
2016	8.368 tonn	51	164 tonn/bát	155.655 tonn	5,38%
2017	4.800 tonn	54	89 tonn/bát	159.141 tonn	3,02%
2018	3.751 tonn	48	78 tonn/bát	129.579 tonn	2,89%

### Í hvað fór aflinn fyrstu árin? - 2009

Aflareynsla búin til með óábyrgri nýtingu.

Afli 116 þúsund tonn 92,8 þúsund tonn í gúanón







**SAMBAND SVEITARFÉLAGA  
Á SUÐURNESJUM**

Skógarbraut 945 · 235 Reykjanesbær · Kt. 640479-0279  
Sími: 420-3288 · Netfang: sss@sss.is

Alþingi – nefndasvið  
b.t. atvinnuveganefndar  
Austurstræti 8-10  
  
101 REYKJAVÍK

Reykjanesbær 23. maí 2019

**Efni: Bókun stjórnar S.S.S. um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, þingskjal nr. 1236 – mál 776.**

Fyrir Alþingi Íslands liggur fyrir frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, er snúa að stjórn veiða á makríl.

Stjórn Sambands sveitarfélaga á Suðurnesjum vekur athygli á því að veiðar og vinnsla á l makríl skipta miklu máli fyrir atvinnulíf á Suðurnesjum. Gera má ráð fyrir því að um og yfir 200 manns hafi atvinnuvinnu á svæðinu á hverju veiðitímabili.

Veiðar og vinnsla á makríl skiptir því bæjarfélögin á Suðurnesjum miklu máli, ekki síst nú í ljósi atvinnuleysis á Suðurnesjum. Eftir gjaldprot Wow Air hefur atvinnuleysi aukist og er nú 6,6% á Suðurnesjum meðan að landsmeðaltal er rúmlega 3,5%.

Stjórn S.S.S. leggur því mikla áherslu á að breytingar á frumvarpinu í meðferð Alþingis verði ekki til þess að enn fleiri einstaklingar á Suðurnesjum missi atvinnu sína.

Virðingarfyllt,  
f.h. Sambands sveitarfélaga á Suðurnesjum

Berglind Kristinsdóttir  
framkvæmdastjóri

Nefndarsvið Alþingis  
Kirkjustræti  
Reykjavík

Ólafsvík, 29. apríl 2019

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, 776.mál.

Samtök smærri útgerða telja að ekki sé eðlilegt að miða við 11 ára aflareynslu við úthlutun kvóta í makríl. Með þeim hætti munu smábátaútgerðir sem stundað hafa makrílveiðar undanfarin ár og fengið úthlutað aflahlutdeild sjá á eftir um það bil helmingnum af sínum veiðiheimildum, fara út tæplega 4% af heildarafla í um 2%. Það er að sjálfsögðu algjörlega óviðunandi fyrir smábátaútgerðina. Samtök smærri útgerða telja að eðlilegast væri að miða úthlutun við bestu þrjú árin af síðustu sex eins og verið hefur og lög gera ráð fyrir.

Virðingarfyllst,

F.h. Samtaka smærri útgerða



Bárður Guðmundsson

formaður



Nefndasvið Alþingis  
Kirkjustræti  
Reykjavík

Reykjavík 23. apríl 2019.

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands (stjórn veiða á makríl), 776. mál.**

Vinnslustöðin hf., Vestmannaeyjum, hefur falið undirrituðum að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við ofangreint lagafrumvarp:

1. Aðdragandi fyrirhugaðrar lagasetningar eru dómar Hæstaréttar í málum nr. 508 og 509/2017. Í þeim dómum var staðfest að veiðireynsla íslenskra skipa í makríl var orðin samfelld þegar árið 2011. Af því leiddi að við úthlutun aflaheimilda í makríl árið 2011 var skylt að ákvarða aflahlutdeild skipa á grundvelli veiðireynslu þeirra eftir nánar tilgreindri aðferðarfræði í lögum nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Að mati Hæstaréttar var úthlutun aflaheimilda í makríl á árunum 2011 til og með 2014 ekki í samræmi við fyrirmæli laga.

*Grunnreglur*

2. Með fyrirhugaðri lagasetningu er ætlunin að mæla fyrir um úthlutun aflaheimilda makrils. Ljóst er að um takmörkuð gæði er að ræða þegar nauðsynlegt er að ákveða heildarafla nytjastofns. Þessum gæðum er úthlutað í formi aflaheimilda. Í núgildandi fiskveiðistjórnunarkerfi ræður veiðireynsla skipa úthlutun heimilda til veiða á nytjastofnum sem lúta heildaraflamarki.
3. Í dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 12/2000 (Vatneyrarmálið) var staðfest að það löggjafarsjónarmið að miða úthlutun aflaheimilda við veiðireynslu og deila takmörkuðum heildarafla milli þeirra sem þá stunduðu veiðar, stæðist grunnreglu stjórnarskárinnar um jafnræði. Skipan, sem leiddi af lögum um stjórn fiskveiða, veitti mönnum ótímabundinn rétt til að veiða úr stofnum sem væru bundnir heildaraflatakörkunum. Þennan rétt hefðu þeir fengið með úthlutun aflaheimilda á grundvelli veiðireynslu eða fyrir framsal þeirra.



4. Í skýrslu starfshópsins sem undirbjó lagafrumvarpið sem hér er til umfjöllunar er fjallað um umræður á Alþingi við setningu laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Meðal þingmanna sem tóku til máls, og vitnað er til í skýrslunni, var Steingrímur J. Sigfússon. Í ræðu sinni rakti hann aðdragandann að setningu laganna til ársins 1983, þegar kvótinn var settur, og vakti athygli á því að á þeim tíma hefðu möguleikar manna til fiskveiða úr nytjastofnum verið takmarkaðir frá því sem áður hefði verið. Menn hefðu ekki fengið neitt ókeypis á silfurfati við kvótasetninguna heldur fengið, að hluta til, rétt til að halda áfram að gera það sem þeir höfðu verið að gera (bls. 18).
5. Af framangreindu er ljóst að veiðireynsla er grundvallarþáttur í nógildandi fiskveiðistjórnunarkerfi. Í skýrslu starfshópsins er bent á að það sé ekki náttúrulegt að aflahlutdeild sé alltaf ákveðin á grundvelli veiðireynslu. Úthlutun á grundvelli veiðireynslu var engu að síður gildandi réttur þegar skylt var að ákvarða aflahlutdeild skipa í makríl.
6. Á árinu 2011 var ráðherra skylt að úthluta aflaheimildum samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Úthlutunarreglur kváðu á um að veiðireynsla, á árunum 2005 til og með 2010, myndaði rétt til aflaheimilda og mönnum þannig tryggður réttur til að halda áfram að gera það sem þeir höfðu verið að gera. Þeir urðu að sæta takmörkun en áttu rétt á hlutdeild í heildarafla í samræmi við fyrri veiðar.
7. Þegar menn eru farnir að stunda tiltekna vinnu eða hafa fengið til þess leyfi stjórnvalda njóta atvinnuréttindi verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar. Sú heimild sem atvinnan er byggð á fer að hafa fjárhagslegt gildi fyrir réttahafann og á viðkomandi þá fjárhagslegt öryggi sitt undir þeirri heimild. Aflahlutdeildir njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi.
8. Það er vissulega á valdi löggjafans að velja milli kosta um hvernig ákveða eigi veiðireynslu við úthlutun aflaheimilda þegar til þeirra er gripið við stjórn veiða úr einstökum fiskistofnum, þótt dómstólar leysi úr því hvort lög, sem reist eru á slíku vali, samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar.
9. Með því að víkja frá fyrirmælum laga og úthluta afheimildum á öðrum forsendum en veiðireynslu á árinu 2011 voru atvinnuréttindi skert með ólögsmætum hætti. Með frumvarpi þessu er lagt til að sú ólögsmæta skerðing fái lagastoð. Á árinu 2011 öðluðust menn réttindi sem tryggð voru í 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þegar eignarréttindi eru skert með lögum verður að koma fullt verð fyrir. Verði útgerðum úthlutað minni aflaheimildum, en þær hefðu átt rétt til árið 2011, er ríkinu skylt að bæta þeim þá eignaskerðingu.



10. Mikilvægt er að hafa í huga fyrirsjáanleika laga. Löggjafinn hefur skipað stjórn fiskveiða með þeim hætti að veiðireynsla veiti mönnum rétt til aflaheimilda. Óeðlilegt er að víkja fyrirvaralaust frá þeirri meginreglu. Með frumvarpi þessu er mælt fyrir um afturvirka skerðingu á rétti, sem útgerðir höfðu þegar áunnið sér lögum samkvæmt. Afturvirkni laga brýtur gegn grundvallarreglum stjórnskipunar og slík lög eru að vettugi virðandi, sbr. dómur Hæstaréttar í máli nr. 499/2002.
11. Í skýrslu starfshópsins er fjallað um valdheimildir löggjafans (bls. 25). Það verður að áréttu að sjónarmið, sem koma fram í tilvitnuðum dómum Hæstaréttar, heimila ekki löggjafanum að svipta menn réttindum bóttalaust í þeim tilgangi að veita þau öðrum.

*Réttur verður ekki byggður á ólögmætum stjórnarathöfnum*

12. Í skýrslu starfshópsins eru valkostir við lagasetningu tilgreindir í fjórum staflidum. Með hliðsjón af því sem fjallað hefur verið um hér að framan er ljóst að eingöngu fyrsta tillagan er í samræmi við grundvallarreglur stjórnskipunar. Samkvæmt þeirri tillögu skal miða við veiðireynslu áranna 2005-2010 við úthlutun aflahlutdeilda.
13. Aðrir valkostir starfshópsins fela í sér að komið sé til móts við þá sem notið hafa úthlutunar veiðiheimilda með ólögmætum stjórnarathöfnum. Í skýrslunni er talið að með því taki löggjafinn nokkra ábyrgð á því fyrirkomulagi sem þrífist hefur um sjö ára skeið án þess að gripið hafi verið inn í (bls. 29). Gera verður alvarlega athugasemd við þessa nálgun. Með henni væri löggjafinn að velta ábyrgð á ólögmætu ástandi og aðgerðarleysi yfir á þá sem frá upphafi áttu lögmælt tilkall til viðkomandi aflaheimilda.
14. Tillögur í staflidum b til d eru ekki byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Úthlutun aflaheimilda verður ekki byggð á ólögmætum ákvörðun ráðherra. Tilvísun í því sambandi til fordæmisgildis dóms Hæstaréttar í máli nr. 221/2004 (Norsk-íslenski síldastofninn) er vægast sagt hæpin. Þrátt fyrir að þar hafi deilistofni verið úthlutað á grundvelli bráðabirgðaákvæðis verður að líta til þess að lög nr. 151/1996 höfðu ekki tekið gildi þegar veiðar hófust aftur á norsk-íslenska síldarstofninum. Löggjafinn hafði jafnframt brugðist við og sett reglur sem giltu árin 1998-2001, sbr. lög nr. 38/1998, um stjórn veiða úr norsk-íslenska síldarstofninum.



*Skerðing á rétti Vinnslustöðvarinnar hf.*

15. Vinnslustöðin hf. telur að sú leið sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu sé ekki í fullu samræmi við forsendur umræddra dóma Hæstaréttar og leiði hvorki til málefnalegrar né sanngjarnrar niðurstöðu. Félagið telur að óhjákvæmilegt sé að líta til þess annars vegar hver hlutdeild skipa félagsins hefði verið árið 2011 ef réttum reglum hefði þá verið fylgt og miða hlutdeildina í grunninn við þá niðurstöðu. Þegar sú hlutdeild er borin saman við þá aflahlutdeild sem skipum félagsins var úthlutað blasir við hvað það er sem leiðréttar þarf.
16. Aflaheimildir ársins 2011 bar að ákvarða út frá veiðireynslu árána 2005-2010. Vinnslustöðin hf. gerir sér grein fyrir að til greina geti komið að miða við veiðireynslu á lengra tímabili, þótt ekki verði séð að nauðsynlegt sé að miða við veiðireynslu á 11 ára tímabili eins og gert er ráð fyrir í frumvarpsdrögunum. Að mati félagsins væri nær að miða við tímabilið fram til ársins 2015 í ljósi þess að 30. júní árið 2014 komst umboðsmaður Alþingis að þeirri niðurstöðu að sú ákvörðun stjórnvalda að hlutdeildarsetja makrilstofninn frá árinu 2011 hafi ekki í samræmi við lög.
17. Vinnslustöðin telur að frá þeim tíma hafi bæði stjórnvöldum og útgerðum skipa sem veiddu úr makrilstofninum og voru ekki svo kölluð aflareynsluskip verið ljóst að ákvörðun ráðherra var í andstöðu við gildandi lög. Þess vegna getur ekki talist sanngjarnt eða málefnalegt að þeir sem náðu „viðbótarafllareynslu“ eftir það tímamark fái nú að njóta hennar, verði frumvarpsdrögin að lögum.
18. Verði miðað við veiðireynslu árána 2005-2010 við úthlutun aflahlutdeilda, sem var ein þeirra leiða sem starfshópurinn lagði til, hefði Vinnslustöðin hf. átt að fá úthlutað 9,97% af heildaraflanum árið 2011, en ekki 9,22%, og hefði sú aflahlutdeild átt að haldast óbreytt milli ára frá árinu 2011. Verði sú leið hins vegar farin sem frumvarpsdrögin leggja til, verður hlutur Vinnslustöðvarinnar hf., samkvæmt meðfylgjandi útreikningum, eingöngu um 9,26%. Verði hins vegar horft til árána 2008-2014 við úthlutunina, þ.e. miðað við það tímamark þegar Umboðsmaður Alþingis komst að þeirri niðurstöðu að ákvörðun stjórnvalda að hlutdeildarsetja makrilstofninn frá árinu 2011 hafi ekki í samræmi við lög, þá fengi Vinnslustöðin hf. úthlutað 9,46% af heildaraflanum.
19. Félagið leyfir sér að ætlast til þess að annað tímabil verði valið sem leiðir til sanngjarnrar og málefnalegrar niðurstöðu. Óhjákvæmilegt er þó að áskilja félaginu allan rétt ef niðurstaðan felur í sér einhvers konar lögfestingu á reglum sem dómstólar hafa metið ólögmatar.





## Frumkvöðlaréttur

20. Í álitserð starfshóps sjávarútvegsráðherra um viðbrögð vegna dóma Hæstaréttar Íslands um ólögsmæti reglugerða um makrílveiðar segir að ráðherra hafi á fyrstu árum veiðanna ekki litið til frumkvöðlaréttar skv. 9. mgr. 5. gr. úthafsveiðilaganna nr. 151/1996. Í því ákvæði er vísað til heimildar til handa ráðherra til að ákveða að allt að 5% heildarafla skuli úthluta til þeirra skipa sem hófu veiðar úr viðkomandi stofni. Í álitserð starfshópsins segir jafnframt: „Útgangspunkturinn er því sá að þegar veiðar á tilteknum stofni eru takmarkaðar beri að taka tillit til réttinda þeirra sem fram til þess hafa stundað veiðar úr þeim stofni og eftir atvikum ráðist í fjárfestingar í því skyni en þurfa síðan að sæta aflatakörkunum.“
21. Vinnslustöðin telur eðlilegt að horft verði til þeirrar viðmiðunar sem kemur fram í 9. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, þar sem segir að ráðherra geti ákveðið að allt að 5% heildaraflans verði sérstaklega úthlutað til þeirra skipa sem hófu veiðar úr viðkomandi stofni. Að mati Vinnslustöðvarinnar væri ekki óeðlilegt að við lagasetningu nú væri miðað við að þetta hlutfall væri 10%. Með því væri komið með málefnalegum og sanngjörnum hætti til móts við hagsmuni þeirra útgerða sem hófu veiðar úr makrílstofninum við Ísland og áttu skv. dómum Hæstaréttar í málunum nr. 508 og 509/2017 rétt á því að stofninn yrði hlutdeildarsettur strax árið 2011, þegar veiðireynslan var orðin samfelld.
22. Með því að sniðganga frumkvöðla í makrílveiðum væri sett slæmt fordæmi. Veiðar í tilraunaskyni verða ekki ákjósanlegar ef ekki er komið á móts við þá sem taka áhættu af slíkum veiðum.

Undirritaðir og fyrirsvarsmenn Vinnslustöðvarinnar hf. eru reiðubúnir að koma á fund atvinnuveganefndar til að gefa frekari skýringar á framangreindu verði þess óskað.

Virðingarfyllst  
f. h. Vinnslustöðvarinnar hf.

  
Ragnar Halldór Hall lögmaður

  
Jón Örn Árnason lögmaður



Alþingi  
b.t. atvinnuveganefndar  
Austurstræti 8-10,  
150 Reykjavík.

Reykjavík 30. apríl 2019

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, nr. 151/1996, með síðari breytingum (stjórn veiða á makríl), mál nr. 776.**

Þorbjörn hf., Rammi hf. og Nesfiskur ehf. (hér eftir nefnd „umsagnaraðilar“) hafa falið undirrituðum að leggja fram umsögn fyrir þeirra hönd um frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, nr. 151/1996, með síðari breytingum (stjórn veiða á makríl).

#### *Almennt um veiðar umsagnaraðila*

Umsagnaraðilar eiga það sameiginlegt að gera út vinnslu- og ísfiskskip sem voru útbúin til makrílveiða á árinu 2010. Markmið með veiðum vinnslu- og ísfiskskipa var að auka verðmæti aflans með því að landa fullunnum makríl til manneldis. Einnig hefur síðast liðin ár hluti af makríl sem veiddur er af vinnsluskipum verið notaður í beitu á línuskipum. Sparar þetta flutning á annarri beitu til landsins og minnkunar þannig kolefnisfótspor Íslands.

Er umsagnaraðilar hófur veiðar á makríl var það markmið stjórnvalda að stýra veiðum með þeim hætti að verðmæti makrílafla yrði sem mest og var áhersla lögð á að vinna makríl til manneldis.

Á árinu 2015 varð verulegt verðfall á makrílafurðum eftir að lokað var fyrir viðskipti með makríl til Rússlands, sem var stærsti markaðurinn fyrir frystan makríl. Til að bregðast við breyttum aðstæðum á markaði var útgerðum heimilað að leita eftir að hagræða við veiðarnar með því að framselja aflaheimildir í makríl milli skipa. Nýttu vinnslu- og ísfiskskip sér þessa heimild að einhverju leyti og skiptu á veiðiheimildum í makríl fyrir veiðiheimildir sem voru þeim hagkvæmari.

#### *Pólitísk samstaða um stjórn makrílveiða?*

Hefur á liðnum árum almennt verið gengið út frá því að skipan veiða á makríl nyti almenns pólitísk stuðnings, enda hafa ráðherrar úr flestum flokkum á þingi komið að stjórnun veiða á makríl á tímabilinu. Það kemur því verulega á óvart



að nú skuli lagt fram frumvarp sem kollvarpar þeirri aðferð við stjórnun veiðanna sem viðhöfð hefur verið á liðnum árum.

Sannanlega liggur fyrir að Hæstiréttur Íslands hefur fellt dóm þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að fyrirkomulag við stjórn veiða á makríl frá árinu 2011 hafi verið ólöglegt, þar sem reglugerðir ráðherra um stjórn makrílveiða hafi skort lagastoð. Í dómi Hæstaréttar felst ekki að þau sjónarmið sem lágu til grundvallar stjórn veiðanna hafi verið ólögleg, heldur að þau hafi skort lagastoð. Af þeirri ástæðu er málið nú komið til kasta Alþingis.

Í frumvarpinu virðist þess sjónarmiðs gæta að það sé skylda, eða eigi að vera markmið Alþingis, að bæta uppsjávarveiðiskipum, eða þeim sem fóru í mál við ríkið, sem mest „skerðingu“ sem þessum aðilum er reiknaður, út frá viðmiðun sem tekur mið af því hver aflahlutdeild þeirra hefði orðið ef úthlutun hefði átt sér stað á árinu 2011.

Umsagnaraðilar telja misráðið að leggja að Alþingi að kollvarpa núverandi skiptingu aflaheimilda með svo afgerandi hætti og lagt er til í frumvarpinu. Með því að víkja með svo afgerandi hætti frá þeirri skiptingu aflaheimilda sem verið hefur við líði síðustu árin, er Alþingi að senda frá sér þau skilaboð að núverandi og fyrrverandi sjávarútvegsráðherrar, hafi ekki notið pólitísku stuðnings við stjórnun makrílveiða. Verði það niðurstaða Alþingis að við úthlutun á aflaheimildum eigi sem mest að auka við heimildir til uppsjávarveiðiskipa, á kostnað annarra skipa, er það stuðningur við sjónarmið þeirra útgerða, þess efnis að þær hafi haft löglegar væntingar um að fá til sín stærri hlutdeild við úthlutun á aflaheimildum í makríl, enda liggur þá fyrir vilji Alþingis í þá veru með samþykki frumvarpsins óbreyttu.

***Dómur Hæstaréttar veitir engar vísbendingar eða leiðsögn um það hvernig skipta beri veiðirétti í makríl til framtíðar***

Umsagnaraðilar hafa heyrt því sjónarmiði fleygt fram að það sé vanvirðing eða sniðganga við dóm Hæstaréttar ef uppsjávarveiðiskipin fá ekki þá hlutdeild sem þeir telja sig eiga rétt til eða hefði getað komið í þeirra hlut ef úthlutun á aflaheimildum hefði farið skv. gildandi lögum á árinu 2011.

Sjónarmið í þessa veru fæst ekki staðist. Hæstaréttar hefur með dómi sínum enga afstöðu tekið til þess hver hlutur uppsjávarskipa eigi að vera í heildarafla við skiptingu hans með lögum frá Alþingi. Hæstiréttur hefur aðeins komist að þeirri niðurstöðu, réttilega, að ráðherra var óheimilt að stjórna veiðum með öðrum hætti en lög um úthafsveiðar kveða á um. Í því felst ekki að Hæstiréttur hafi tekið afstöðu til þess hvernig Alþingi kys að skipta veiðiheimildum til framtíðar. Því fer fjarri, enda skiptir Hæstiréttur sér ekki af því hvernig veiðum er stjórnað eða hvaða aðferð löggjafinn kys að notast við. Hann leysir hins vegar úr því hvort réttum lögum sé fylgt.

Varðandi sjónarmið Hæstaréttar að þessu leyti er rétt að vísa til forsendna í málinu nr. 221/2004: „Það er á valdi löggjafans að velja milli kosta um hvernig ákveða eigi veiðireynslu við úthlutun aflaheimilda þegar til þeirra er gripið við stjórn veiða úr

*einstökum fiskistofnum, þótt dómstólar leysi úr því hvort lög, sem reist eru á slíku vali, samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar.“*

### **Nánar um heimildir löggjafans – bann við mismunun - lögmæt sjónarmið**

Við skiptingu á aflaheimildum til frambúðar er Alþingi aðeins bundið af grundvallarreglum stjórnarskrárinnar um bann við mismunun sem er að finna í 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og er einnig talin felast í 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar sem tryggir atvinnufrelsi. Ákvæði þessi leggja þá skyldu á Alþingi að löggjöf sem felur í sér takmörkun á frelsi til atvinnu (veiða) að þær takmarkanir séu byggðar á málefnalegum sjónarmiðum og að aðilum sé ekki af ómálefnalegum ástæðum mismunað.

Varðandi það hvaða sjónarmið eru málefnaleg má líta til 1. gr. laga um stjórn fiskveiða þar sem kveðið er á um að lögunum sé ætlað að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu, sbr. forsendur í dómi Hæstaréttar í svonefndu Vatneyrardómi, mál nr. 12/2000, þar sem dómurinn taldi að lögin að þessu leyti væru „reist á því mati, að sú hagkvæmni, sem leiði af varanleika aflahlutdeildar og heimildum til framsals hennar og aflamarks, leiði til arðbærrar nýtingar fiskstofna fyrir þjóðarbúið í samræmi við markmið 1. gr. laganna.“ Jafnframt má vísa til eftirfarandi forsendna í áðurnefndum dómi Hæstaréttar í málinu nr. 221/2004, en þar segir m.a. að eitt þeirra atriða „sem löggjafinn getur látið ráða vali sínu í þessum efnum, er tillit til hagsmuna af atvinnu og fjárfestingum, sem bundnir hafa verið sjávarútvegi, og til reynslu og þekkingar því samfara“.

Það myndi almennt ekki teljast málefnalegt að Alþingi hagaði úthlutun aflaheimilda með sérstökum og óvenjulegum hætti í því skyni að „bæta“ fyrir brot ráðherra gegn tiltekinni útgerð, auk þess sem það er ómögulegt að bæta þegar orðið tjón með ívilnun við úthlutun á aflaheimildum í makríl.

Auðvitað geta þeir aðilar sem telja sig eiga skaðabótakröfur á hendur ríkinu lýst því yfir að þeir muni lækka bótakröfur sínar eða falla frá þeim, ef lagasetningu verður hagað með tilteknum hætti til hagsbóta fyrir þá. Við það verður sú aðstaða sem uppi er sínu verri, með tilliti til málefnalegra sjónarmiða að baki löggjöf.

### **Almenn regla um viðmiðunartímabil veiðireynslu í lögum eru 3 ár**

Fyrir liggja tvenn heildarlög um stjórn fiskveiða, annars vegar lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og hins vegar lög nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu íslands (lög um úthafsveiðar). Er almennt viðurkennt að þær reglur sem finna má í lögunum byggja á málefnalegum sjónarmiðum, enda hafa þær margsinnis verið notaðar við skiptingu á aflaheimildum.

Í lögum um stjórn fiskveiða er notast við 3ja ára veiðireynslu við úthlutun aflaheimilda. Í þessu felst að eftir að útgerð hefur stundað veiðar í 3 ár hefur hún náð jöfnum rétti á við þær útgerðir sem hafa stundað veiðar í lengri tíma, þegar kemur að úthlutun á aflaheimildum til frambúðar.

Í lögum um úthafsveiðar er notast við þrjú bestu veiðitímabil á undangengnum sex veiðitímabilum þegar skipta skal veiðiheimildum út frá veiðireynslu. Með þessari reglu er útgerðum gefið sanngjarnt svigrúm til að útbúa sig til veiða á nýjum stofni.

Það hefur einnig verið viðurkennt að „frumkvöðlar“ við úthafsveiðar skuli njóta frumkvöðlastarfsins þannig að heimilt er að úthluta allt að 5% heildarafla til þeirra skipa. Þeir njóta þess að auki að geta valið þrjú bestu árin af sex árum, en þeir sem hófu veiðar síðar hafa eðli málsins samkvæmt úr færri árum að velja bestu árin.

Sú regla að hafa viðmiðunartímabil veiðireynslu ekki lengra en þrjú ár kemur í veg fyrir að gengið sé of langt í því að mismuna aðilum eftir því hvort þeir hafi nýlega hafið veiðar á viðkomandi tegund gagnvart þeim sem hafa stundað veiðarnar um lengri tíma. Við mat á því hvað er eðlilegt að mismuna á þessum grundvelli gangi langt verður að hafa í huga að verið er að veita réttindi til veiða úr stofni til framtíðar. Verður að telja að í fyrirbyggjandi lögum liggi fyrir ákveðið sanngirnismat að þessu leyti sem hefur verið viðurkennt og tryggir jöfnuð milli nýrra útgerða og þeirra eldri, sem og jöfnuð milli útgerða eftir því hvenær þær hófu veiðar.

#### *Frávik frá viðurkennda viðmiði vegna veiðireynslu*

Telja verður óumdeilt að löggjafinn geti lagt til grundvallar annað tímabil veiðireynslu en gert er í lögum um stjórn fiskveiða og úthafsflögum, enda standa málefnaleg sjónarmið til þess að víkja frá áður lögmæltum leiðum.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi er hins vegar gengið mjög langt í því að víkja frá hinum almennu viðmiðunum um að veiðireynsla þriggja ára sé lögð til grundvallar við skiptingu aflaheimilda og lagt til að notast skuli við tíu ár.

Með því að auka viðmiðunarfjölda þeirra ára sem lögð eru til grundvallar veiðireynslu úr þremur í tíu ár, verða atvinnuréttindi þess sem hefur stundað veiðarnar í tíu ár tíu sinnum verðmætari en þess sem hefur stundað veiðar í eitt ár, til framtíðar litið. Þessi gríðarlegi mismunur á milli aðila, sem hafa stundað veiðar í skemmri tíma gagnvart hinum, er óþekktur við úthlutun á veiðiheimildum fram til þessa, en þessi munur getur að hámarki orðið þrefaldur samkvæmt gildandi lögum.

Aðili sem hefur nýlega fjárfest í búnaði til að hefja veiðar á makríl á að vera varinn gegn ómálefnalegri mismunun þegar kemur að takmörkun á aflaheimildum. Það verður því að mati umsagnaraðila að rökstyðja það sérstaklega hvers vegna vikið er frá almennri viðmiðun laga um úthafsveiðar að þessu leyti.

Svara þarf þeirri spurningu hvaða lögmætu sjónarmið ráða þeirri tillögugerð samkvæmt frumvarpinu að vikið sé frá hinna almennu þriggja ára viðmiðun fyrir veiðireynslu, og lagt til að farin verði sú óvenjulega leið að leggja til grundvallar 10 ára veiðireynslu við úthlutun á aflaheimildum í makríl?

### *Eru rök fyrir frávik frá hinu viðurkenndum viðmiðunum í frumvarpinu*

Í almennum skýringum með frumvarpinu undir kafla 6.2. er að finna eftirfarandi skýringu þar sem fjallað er um áhrif á hagsmunaaðila ef miðað yrðu við þrjú bestu árin af síðustu sex árum:

*„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..“*

Af þessari skýringu má ætla að nauðsynlegt hafi reynst að víkja frá hinni almennu viðmiðun í lögum um úthafsveiðar, þar sem starfshópur sjávarútvegsráðherra hafi í álitinu leitt líkum að því að „samdráttur“ í aflaheimildum til uppsjávarveiðiskipta af þessum ástæðum gæti orðið grundvöllur bótakröfu.

Rétt er að benda á að orðalag þetta er ónákvæmt og villandi, enda er alls ekki í álitinu starfshóps sjávarútvegsráðherra leiddar líkur af því að það gæti orðið grundvöllur að bótakröfu á hendur ríkinu ef útgerðir uppsjávarskipa yrðu fyrir „samdrætti“ miðað við þá aflahlutdeild sem hefði komið í þeirra hlut ef úthlutun hefði átt sér stað á grundvelli laga á árinu 2011.

Það sem starfshópurinn varar við er að ráðherra beiti nú reglugerðarheimild til að úthluta aflaheimildum í makríl, eftir að hafa stýrt veiðum án lagaheimildar síðustu árin. Er á það bent í álitinu að til þess að tryggja lagalegan grundvöll undir úthlutunina sé best að hún fari fram á grundvelli laga en ekki á grundvelli reglugerðar.

Það stendur ekkert því í vegi að í sérstöku ákvæði í lögum um úthlutun á aflaheimildum í makríl sé stuðst við það viðmið sem fram kemur í lögum um úthafsveiðar eða aðra viðmiðun sem löggjafinn telur að nái best fram markmiðum um hagkvæma nýtingu á stofninum.

Til að taka allan vafa, varðandi það að starfshópurinn var ekki að „leiða líkur“ að því að „samdráttur“ gæti leitt til bótaskyldu, er rétt að benda á að ein tillaga starfshópsins er að löggjafinn setji lög sem festi í sessi núverandi skiptingu afla. Um þá leið segir starfshópurinn orðrétt bls. 30 í álitinu „...er vandséð að það gæti bakað ríkinu bótaskyldu þó þessi leið væri farin“. Með því væri verið að lögfesta þá hlutdeild sem komið hefur til skipta á grundvelli reglugerða ráðherra síðustu árin, þ.e. „samdrátturinn“ verið lögfestur.

Í lok sama kafla í almennum skýringum í frumvarpinu er að finna frekari skýringar á því hvað ráði þeirri tillögugerð að miða við hin langa veiðitíma við úthlutunina. En þar segir:

*„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 áranna 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.,,*

Virðist mega ráða af þessari skýringu að árin 2008 til 2010 hafi verið höfð með, við útreikninga á veiðireynslu til úthlutunar á aflaheimildum í makríl, til þess að auka úthlutun til „útgerða sem höfðað hafa mál á hendur ríkinu“ og vekur nokkra athygli að tekið sé fram í skýringum að þrátt fyrir þessa „aukningu“ muni umræddar útgerðir „hvorki ná fram fullri úthlutun miðað við veiðireynslu áranna fyrir 2011, sem vonir þeirra kunna að standa til, né heldur að staða þeirra verði óbreytt.“

Ástæða þess að þessi skýring í frumvarpinu vekur athygli, er að það getur ekki verið hlutverk Alþingis að haga úthlutun þannig að það sé sérstaklega hugað að aðferð til að auka úthlutun til tiltekinna útgerða og óheppilegt að tengja aukninguna við málshöfðun þessara aðila, auk þess sem almennt verður að ætla að vonir þessara aðila til úthlutunar á aflaheimildum í makríl skipti ekki meira máli en vonir annarra sem stundað hafa veiðar á makríl.

Til viðbótar fyrrgreindum skýringum í almenna hluta frumvarpsins er í greinargerð með 1. gr. frumvarpsins að finna eftirfarandi skýringu:

*„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 niðurlögnun aflahlutdeilda.“*

Verður að telja þessa skýringu ófullnægjandi að því leyttinu til að með henni er ekkert vikið að því hvers vegna er nauðsynlegt að hafa tíu bestu árin af síðustu ellefu í stað þess að notast við almenna viðmiðun laganna um þrjú bestu árin af síðustu sex. Hefði verið eðlilegt að gerð væri með skýrum hætti grein fyrir því. Tekið er fram að með því að hafa tíu ár af ellefu sé „í nokkru jöfnuð aðstaða þegar veiðisókn hefur af einhverjum ástæðum reynst torveld“. Vekur þessi skýring upp spurningar fremur en að svara þeim. Spurningar sem sitja eftir og er ósvarað eru m.a.: Af hverju er þessi jöfnun ekki í samræmi við það sem almennt er talið við hæfi samkvæmt lögum um úthafsveiðar? Er minni þörf fyrir jöfnun að þessu leyti vegna makrílveiða en annarra veiða samkvæmt lögum um úthafsveiðar? Eru það hagsmunir uppsjávarveiðiskipa sem ráða för?

**Umbun til þeirra sem hófu veiðar á makríl allt að 20-30% í stað allt að 5%**

Eins og áður segir má ráða af skýringunum með frumvarpinu að ástæður þess að árin 2008-2010 séu höfð með við útreikning á veiðireynslu helgist af vilja til að umbuna sérstaklega uppsjávarveiðiskipum.

Í úthafsveiðilögum er viðurkennt að umbuna megi frumkvöðlum við veiðar með því að allt að 5% heildaraflans verði sérstaklega úthlutað til þeirra skipa sem

hófu veiðar úr viðkomandi stofni, sjá 9. mgr. 5. gr. úthafslaganna. Sama regla gildir vegna úthlutunar aflaheimilda skv. 6. gr. laganna.

Hefur því löggjafinn þegar ákveðið að hæfileg eða sanngjörn umbun til frumkvöðla séu allt að 5% af heildaraflamarki.

Það vekur því sérstaka athygli að í frumvarpinu gert ráð fyrir að uppsjávarveiðiskipin sem hófu veiðar 2008 og voru nær ein við veiðar til og með 2010, er ætlað að fá 20 - 30% umfram alla aðra með því að veiði á þeim tíma teljist að fullu með.

***Samanburður við lög um úthlutun á norsku íslensku síldinni – rök fyrir því að miða við 8 ár í það sinn.***

Í frumvarpinu er vísað til þess að stuðst sé við lög nr. 50/2002 um úthlutun á aflaheimildum í norsk íslenskri síld. Með þeim lögum var miðað við 8 ár, sem var óvenjulegt, og var það nánar skýrt þannig í frumvarpi til þeirra laga:

*„Ástæða þess að lagt er til að miðað verði við veiðar frá upphafi við úthlutun aflahlutdeildar er sú að hluta tímabilsins hefur stjórn veiðanna verið með þeim hætti að skipum hefur verið úthlutað ákveðnu aflahámarki sem hefur verið framseljanlegt, að minnsta kosti að hluta. Framsal aflaheimilda hefur því haft mikil áhrif á aflareynslu skipanna og þar af leiðandi aflahlutdeild þeirra. Með því að miða við veiðar öll árin í stað þriggja þeirra bestu er í raun komið í veg fyrir að sama skipið geti notið fullrar aflareynslu en hafi jafnframt haft áhrif á aflareynslu annarra skipa með framsali.“*

Með hinni sérstöku reglu í lögum um norsk íslensku síldina var þannig verið að bregðast við sérstökum aðstæðum sem tengdust heimild til framsals og voru viðmiðunarárin samkvæmt þeim lögum átta. Sambærilega aðstæður urðu ekki til í makríl fyrr en eftir 2015 og því getur fyrrgreint fordæmi úr þeim lögum ekki stutt þá niðurstöðu að leggja til grundvallar ellefu ár og láta tíu ár telja til aflaheimildar, m.a. fyrstu árin við veiðar á makríl, árin 2008 til 2010 þar sem aðeins einn flokkur skipa stundaði þær.

### ***Tillaga umsagnaradila***

Með vísan til þeirra sjónarmiða sem rakin hafa verið í umsögn þessari gera umsagnaradilar það að tillögu sinni að atvinnuveganefnd Alþingis breyti fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum þannig að ríkara tillit verði tekið til annarra útgerða, sem hafa fjárfest og stundað veiðar á makríl síðustu árin í góðri trú um að stjórn veiðanna nyti pólitísku stuðnings og hagsmunum þeirra yrði ekki kastað fyrir róða er kæmi að úthlutun aflamarks.

Núverandi tillaga gengur allt of langt í þá átt að afhenda uppsjávarskipum „aukningu“ í aflahlutdeild, sem friðþægingu vegna þess að Hæstiréttur dæmði fyrirkomulag við stjórn veiðanna síðustu árin ólöglegt. Það sjónarmið er þó hvorki rökrétt né málfrægt, eins og rakið hefur verið.

Leyfa umsagnaraðilar sér að vísa til eftirfarandi raka á bls. 29 í skýrslu starfshóps sjávarútvegsráðherra, sem varða hagsmuni þeirra sem hófu veiðar 2011 og síðar, og telja umsagnaraðilar nauðsynlegt að gefa þeim aukið vægi við afgreiðslu málsins úr atvinnuveganefnd:

*„Rökin fyrir slíkri lagasetningu væru þau að með því væri tekið tillit til hagsmuna fleiri aðila og löggjafinn tæki þá nokkra ábyrgð á því fyrirkomulagi sem þrífist hefur um sjö ára skeið án þess að gripið hafi verið inn í. Komið væri í veg fyrir að þeir sem hafa stundað veiðar á því tímabili myndu án fyrirvara glata fjárfestingu og rekstrartekjum. Að auki væri litið til þeirra sjónarmiða sem höfðað var til við setningu reglugerða um stjórn makrílveiða 2010 og 2011.“*

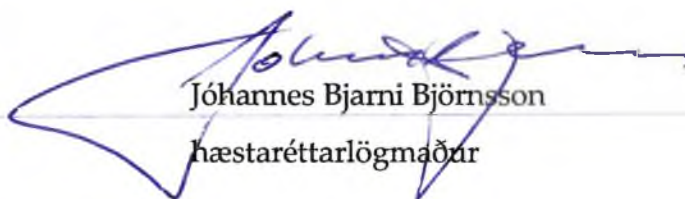
Framangreind rök voru sett fram fyrir því að lögfesta núverandi skiptingu á aflaheimildum.

Umsagnaraðilar hafa kosið að ganga ekki svo lagt í sinni tillögugerð heldur gera það að tillögu sinni að ákvæði laganna verði breytt þannig að í stað þess að miða við 10 bestu árin af 11 þá verði miðað við 6 bestu árin af 11. Með því er einnig farið nær þeim sjónarmiðum sem lögum um úthafsveiðar byggja á og er mismunun á milli aðila sem hafa lagt í miklar fjárfestingar til að stunda veiðarnar á makríl minnkaður.

Telja umsagnaraðila að um sé að ræða tillögur sem minnki röskun þeirra sem þegar hafa hagsmuni af veiðum á makríl og sé hún því líklegri til að skapa sátt um úthlutunina en núverandi tillaga.

Felur tillagan í sér mildun á frumvarpinu eins og það er sett fram án þess að því sé kollvarpað.

Fyrir hönd umsagnaraðila



Jóhannes Bjarni Björnsson  
hæstaréttarlögmaður