

Atvinnuvega-og nýsköpunarráðuneytið
b.t. sjávarútvegs-og landbúnaðarráðherra
Skúlagata 4
101 Reykjavík

Reykjavík, 18. september 2020

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, með síðari breytingum (atvinnu og byggðakvótar o.fl.).

1. Inngangur

Agustson ehf. og Þórsnes ehf. í Stykkishólmi hafa falið LOGOS lögmannspjónustu að rita umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006 með síðari breytingum (atvinnu og byggðakvótar o.fl.) („**frumvarpið**"). Frumvarpið hefur verið birt á samráðsgátt stjórnvalda undir númerinu 175/2020.

Í aprílmánuði árið 2019 skipaði Kristján Þór Júlíusson, sjávarútvegs-og landbúnaðarráðherra, starfshóp sem var ætlað að fjalla um meðferð og ráðstöfun aflaheimilda sem ríkið fer með forræði yfir (5,3%). Skýrsla starfshópsins var kynnt í febrúar 2020 og varð grunnur að því frumvarpi sem hér er fjallað um og gerðar athugasemdir við.

Í samráði við formann starfshópsins sendi fulltrúi umbjóðanda okkar ítarlegt minnisblað til starfshópsins, þar sem fjallað var um hagsmuni þeirra útgerða og fiskvinnslustöðva sem unnu hörpudisk til ársins 2003/2004 og hafa notið svokallaðra skelbóta í heil 16 ár, í kjölfar þess að veiðar voru stöðvaðar á hörpudiski í Breiðafirði.

Skelbæturnar voru veittar í ljósi þess að þær útgerðir sem gerðu út á hörpudiskveiðar á Breiðafirði sættu því að aflamark þeirra á bolfiski var skert sem nam 35% þorskígilda þess hörpudisks sem þær höfðu til ráðstöfunar. Það var mat stjórnvalda á þeim tíma að eðlilegt væri að úthluta svokölluðum skelbótum, samtals 2.190 tonnum, til þeirra útgerða sem höfðu aflamark í hörpudiski og skiptist það aflamark í samræmi við hörpudiskskvóta sem þá var til staðar. Vert er að minna á að stöðvun veiða á hörpudiski varð atvinnulífinu við Breiðafjörð mikið áfall og þá sérstaklega í Stykkishólmi.

Meðal þess sem starfshópnum var ætlað að skoða voru skelbæturnar sem ríkið hefur úthlutað til útgerða sem höfðu heimild til hörpudiskveiða á Breiðafirði, en þær veiðar voru stöðvaðar ári 2003 vegna sýkingar í stofninum svo sem þekkt er. Það mun vera mat Hafrannsóknarstofnunar að skelveiðar verði ekki leyfðar að nýju að nokkru marki á næstu árum. Síðar verður vikið að niðurstöðu starfshópsins hvað þetta varðar, en fyrst þykir rétt að víkja aðeins að sögu hörpudiskveiða á Breiðafirði.

Eins og fram kemur í þessari umsögn telja umbjóðendur okkar að ákvæði frumvarpsins um afnám skelbóta feli í sér ólögmeata skerðingu á stjórnarskrárvörðum réttindum, bæði atvinnuréttindum og eignaréttindum. Þegar löggjafinn ákvað á sínum tíma að greiða skyldi skelbætur til tiltekinni aðila, þ. á m. umbjóðenda okkar, sættu þeir á sama tíma skerðingu á öðrum aflaheimildum. Niðurfelling skelbóta nú felur þannig í sér ótvíræða skerðingu á réttindum umbjóðanda okkar, sem verður ekki gerð bótalaust.

2. Saga hörpudiskveiða á Breiðafirði

Hörpudiskveiðar hófust á Breiðafirði árið 1970, en það ár veiddust 2.216 tonn af hörpudiski. Árið eftir voru veidd rúmlega 2.500 tonn, síðan jókst veiðin mjög mikið og 1972 veiddust 4.500 tonn. Nokkuð dró úr veiðum árin 1973, 1974 og 1975. Árið 1976 jókst veiðin aftur og þá var markaðurinn hagstæðari, auk þess sem þá hafði farið fram mikil fjárfesting í þróun bæði í veiðum og vinnslu og verð á mörkuðum hækkaði. Árið 1978 voru veiðarnar komnar upp í 7.500 tonn og var þá þegar orðinn mjög stór þáttur í atvinnulífinu í Stykkishólmi. Árið 1982 voru veidd 10.034 tonn og árið 1984 þegar kvótakerfið var lögfest voru veidd 11.880 tonn. Mest var veitt árið 1986 eða 12.708 tonn. Aflaheimildirnar voru síðan minnkaðar og voru 8.589 tonn árið 2000.

Upp úr aldamótunum 2000 greindist sýking í hörpudiskstofninum sem leiddi til þess að veiðar voru stöðvaðar, en árið 2003 voru veidd 789 tonn. Frá árinu 2012 hefur einungis verið leyft að veiða nokkur hundruð tonn á ári sem tilraunaveiðar undir stjórn og ströngu eftirliti fiskifræðinga hjá Hafrannsóknarstofnun. Hafa Agustson ehf. og Þórsnes ehf. kostað verulega til þeirra veiða í samstarfi við Hafrannsóknarstofnun.

Fyrstu áratugina var miklu til kostað af útgerðunum er stunduðu skelveiðar vegna veiða, vinnslu og markaðssetningar og áfram á meðan veiðar voru að þróast og vinnslan að byggjast upp með viðeigandi tækni og vélvæðingu. Hrun skelveiða þegar sýking greindist í hörpudiskstofninum var því mikið áfall fyrir útgerðirnar sem þær stunduðu og byggðina sem fjárfest hafði í greininni. Það var því góð og jákvæð ráðstöfun á sínum tíma að koma til móts við útgerðirnar og samfélagið allt með því að veita þeim svokallaðar skelbætur í formi aflaheimilda á bolfiski. Það var enn mikilvægara fyrir þær sakir að þær útgerðir sem höfðu gert út á skelveiðar höfðu dregið úr sókninni í bolfiskveiðar í aðdraganda þess að kvótakerfið var sett á. Þau útgerðarfyrirtæki höfðu því minni veiðireynslu í öðrum fisktegundum til þess að byggja á þegar kvótakerfið var sett á og aflaheimildum úthlutað varanlega.

Þegar skelbótakerfið var sett á var litið svo á að um væri að ræða tímabundna aðgerð og skelveiðar myndu hefjast fljótlega aftur. Sú hefur ekki orðið raunin með alvarlegum afleiðingum fyrir sjómenn, landverkafólk, útgerðir og vinnslustöðvar og raunar samfélagið í heild sinni og þá sérstaklega í Stykkishólmi þar sem skelveiðarnar og vinnsla voru afgerandi þáttur í atvinnulífinu. Á fundi sem haldinn var í Stykkishólmi í október árið 2017 kynnti Jónas P. Jónasson, sérfræðingur hjá HAFRÓ, rannsóknir á hörpudiski. Niðurstaða hans var að ekki væri forsvaranlegt að hefja veiðar næsta áratuginn. Hafa umbjóðendur okkar því freistað þess með öllum ráðum að tryggja réttindi sín, m.a. með viðræðum við sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið um framkvæmd laga og reglugerða.

3. Kvótakerfið og hörpudiskveiðar

Árið 1984 voru sett lög um stjórn fiskveiða og voru aflaheimildir vegna hörpudiskveiða festar á hvert skip á grundvelli veiðireynslu en jafnframt var þorskaflamark viðkomandi skipa skert. Um var að ræða umdeilda og mjög afdrifaríka aðgerð gagnvart þeim útgerðum sem stunduðu hörpudiskveiðar og höfðu lagt í mikinn kostnað við þróun þeirra veiða á árunum 1970 til 1984 en höfðu jafnframt stundað botnfiskveiðar. Skerðingin sem náði til fleiri tegunda var reiknuð sem verðmæti botnfiskafla og var skerðingin skilgreind í reglugerð númer 44/1984. Skerðingin var umtalsvert inngrip í forsendur útgerða og mun

meiri skerðing vegna skelveiða en var látin gilda um aðrar tegundir svo sem rækju og uppsjávarfisk. Einnig má benda á það að skipin sem stunduðu hörpudiskveiðar höfðu ekki tök á því að afla sér aukinnar veiðireynslu í öðrum tegundum þann tíma sem hörpudiskveiðar voru stundaðar. Skerðingin var því í raun og veru meiri fyrir útgerðir er stunduðu hörpudiskveiðar þegar á heildina er litið.

4. Markmið skelbóta

Ákvörðun stjórnvalda um að veita útgerðum skelbætur er áttu að koma til móts við skerðinguna í þorskaflaheimildum vegna hörpudiskveiðanna var mikilvæg viðurkenning á eignarétti og atvinnurétti útgerðanna vegna þeirra aflaheimilda sem voru teknar á móti skelveiðinni. Skelbæturnar hafa þó á umliðnum árum verið skertar og hefur það komið mjög illa niður á útgerð og vinnslu útgerða er stunduðu skelveiði, eins og áður hefur verið vikið að. Engu að síður hefur ríkt skilningur á þessum málum innan ráðuneytisins, svo sem sjá má á því að skelbæturnar voru auknar árið 2017.

Þótt skelbæturnar nái einungis að bæta lítinn hluta þessa tjóns sem útgerðir urðu fyrir þegar aflaheimildir voru skertar og skelveiðum hætt, eru þær atvinnulífni í Stykkishólmi mikilvægar. Handhafar skelkvótans í Stykkishólmi eru þeir sömu nú og voru við hrun veiðanna árið 2003. Skelkvóti hefur aldrei verið seldur eða leigður frá Stykkishólmi og það sama má segja um bætur í bolfiski til Stykkishólms vegna skelveiðibannsins. Hefur skelkvótinn ávallt verið veiddur af heimabátum í Stykkishólmi.

Þeir aðilar í Stykkishólmi sem skelbæturnar fá reka þar sitt hvora saltfiskverkunina ásamt útgerð. Er um að ræða einu bolfiskvinnslurnar í Stykkishólmi og starfsemi þeirra skiptir miklu fyrir samfélagið. Skerðing bótanna frá því sem var í upphafi hefur sett mark sitt á reksturinn og valdið útgerðunum miklu tjóni. Hefur útreikningsaðferðum vegna bótanna ávallt verið mótmælt af hagsmunaaðilum eins og umbjóðendum okkar og bæjaryfirvöldum í Stykkishólmi.

5. Skýrsla starfshóps sjávarútvegs-og landbúnaðarráðherra um atvinnu og byggðakvóta.

Þann 30. apríl 2019 skipaði Kristján Þór Júlíusson, sjávarútvegs-og landbúnaðarráðherra, eins og áður segir starfshóp um endurskoðun á meðferð og ráðstöfun 5,3% aflaheimilda sem tekin eru til hliðar til að efla atvinnu og byggð í landinu.

Niðurstaða starfshópsins, sem skilaði af sér til ráðherra í febrúar 2020, er ótvíræð hvað varðar skelbæturnar og veiðirétt skelbátanna.

Í skýringum skýrslunnar á bls. 28 segir eftirfarandi: „Þegar skel- og rækjubótum var komið á á grundvelli 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða með sérstakri úthlutun með reglugerð nr. 519/1999 fyrir innfjarðarrækju og með reglugerð nr. 629/2001 fyrir hörpudisk var gert ráð fyrir því að þessar bætur yrðu tímabundnar. Ákvæðin um þessar tímabundnu ráðstafanir voru síðan framlengd og ákvæðið um tímabundnar ráðstafanir tekin úr sambandi þá þykir engu að síður eðlilegt að líta til upprunalegu framkvæmdarinnar. Á þeim forsendum þykir því rétt að afnema skel- og rækjubætur. Á grundvelli þess að skel- og rækjubótum hefur verið úthlutað til einstakra báta á grundvelli aflahlutdeildar þá þykir rétt að leggja úthlutaðar bætur sem grunn til uppgjors í stað þeirrar aflahlutdeildar sem handhafar skelbóta létu frá sér í stað fyrir skelveiðileyfi. Aflaheimildir sem gefnar voru eftir í skiptum fyrir heimildir í rækju- og skelfiski runnu inn í almenna kvótakerfið. Því væri eðlilegt að uppgjör við handhafa rækju- og skelbóta yrði í heimildum í almenna kerfinu.“

Af því sem að framan er tilgreint úr skýrslu starfshópsins fer ekki á milli mála að réttur útgerðanna til skelbóta er ótvíræður að mati starfshópsins, og að með niðurfellingu skelbóta skapist réttur viðkomandi útgerða til að fá skerðinguna bættu s.s. með veiðiheimildum úr almenna kvótakerfinu. Í ljósi þess vekur frumvarpið, þar sem lagt er til að fella niður skelbætur, því meiri furðu, enda fer það gegn niðurstöðu starfshópsins sem skipaður var af ráðherra.

6. Umsögn um frumvarpið

Í greinargerð við frumvarpið (hér eftir vísað til sem „greinargerðin“), kemur fram að tilgangurinn með því sem lagt er til í frumvarpinu er að skapa skýrari grunn að nýtingu þeirra aflaheimilda sem íslenska ríkið hefur yfirráð yfir og meðferð þeirra, þ.e. tilgangurinn er að einfalda kerfið. Ljóst er þó af ákvæðum og athugasemdum við frumvarpið að það felur í sér óbreytt kerfi, að því undanskildu að skelbætur falla á brott.

Handhafar skel-og rækjubóta stóðu því í þeirri góðu trú að í kjölfar skýrslu starfshópsins væri tilgangur frumvarpsins sá að setja fram tillögu til breytinga á lögum í samræmi við efni skýrslunnar sem viðurkennir þeirra rétt til skelbóta eða að fá skerðingu bættu upp. Aftur á móti er frumvarpið ekki í samræmi við tillögur starfshópsins er varðar handhafa skelbótanna, heldur þvert á móti felur það í sér niðurfellingu skelbóta til útgerða er notið hafa slíkra bóta og að skerðingin skuli ekki bætt upp nema að örlitlu leyti, þvert á tillögu nefndarinnar.

Lagt er til í 4. gr. frumvarpsins að fella á brott heimild ráðherra í 1. tl. 1. mgr. 10. gr. og þar með skel-og rækjubætur og að það aflamagn renni í varasjóð. Er lagt til að slíkt verði gert í skrefum á tveggja ára tímabili til að veita handhöfum skel- og rækjubóta tíma til aðlögunar. Er vikið að því í greinargerð frumvarpsins hvort að þeir sem fengið hafi úthlutað aflaheimildum njóti einnig verndar stjórnarskrárinnar til að halda þeirri atvinnu sinni áfram. Við mat á slíkri ráðstöfun kæmi til skoðunar hvernig hún kæmi út í heild sinni og gagnvart einstökum aðilum, og hvaða sjónarmið byggju að baki henni. Er vísað til þess að við það mat skipti máli að við upphaf ráðstöfunar þeirra aflaheimilda sem um ræðir var ljóst að hún væri tímabundin, fyrst um sinn til ákveðins tíma, en síðar aðeins til eins árs í senn.

Niðurstaðan í greinargerðinni er sú að þeir sem þessa úthlutun hafa þegið njóti ekki þeirrar verndar stjórnarskrár sem handhafar aflahlutdeilda hafa verið taldir njóta, enda verði því ekki haldið fram að þeir hafi stundað veiðarnar í góðri trú um möguleika sína til að halda veiðum áfram ótímabundið. Er engu að síður lagt til í frumvarpinu að skel- og rækjubætur verði felldar niður í skrefum á tveggja ára tímabili til að veita handhöfum þeirra hæfilegan tíma til aðlögunar. Ekki er nánar vikið að því í hverju aðlögunin felst en ganga má út frá því að þar sé vikið að réttindum sem viðkomandi útgerðir hafa öðlast.

Umbjóðendur okkar telja framangreindan rökstuðning greinargerðarinnar um afnám skelbóta engan grundvöll hafa, enda virðist það hafa gleymst við undirbúning frumvarpsins að þegar skelin var sett í kvóta urðu útgerðirnar að skila inn 35% af þorskígildum skelkvótans sem gekk inn í stóra kvótakerfið. Má þannig segja að þeir hafi greitt fyrir skelveiðiheimildirnar með skerðingu á aflaheimildum sínum. Þegar skelbæturnar voru settar á af stjórnvöldum, var litið svo á að þar væri verið að skila inn kvótanum sem var tekinn í stað skelkvótans án þess að það væri bundið í samningi á milli ríkisins og hagsmunaaðila. Þeir sem skiluðu inn þorskígildum skelkvótans voru í góðri trú um að skelin færi að veiðast aftur og að þá myndu skelbæturnar falla niður. Þrátt fyrir að ráðstöfun aflaheimildanna væri tímabundin eins og vísað er til í frumvarpi

laganna, er hún tímabundin í þeim skilningi að menn stóðu í þeirri trú að geta farið að veiða skel aftur og höfðu réttmætar væntingar til þess. Er því hafnað að umbjóðendur okkar njóti ekki verndar stjórnarskrár sem handhafar aflaheimilda hafa verið taldir njóta eins og vísað er til í greinargerðinni, þar sem þeir nutu slíkra aflaheimilda en voru sviptir þeim og fengu í staðinn skelbætur. Með þeim áformum að fella niður skelbætur er um að ræða tvöfalda skerðingu á aflaheimildum skelbóta.

Í greinargerðinni er vísað til Hrd. 2000, bls. 1534 og dóms Hæstaréttar frá 26. mars 2013 í máli nr. 652/2012 til rökstuðnings þeirri fyrirætlan sem í frumvarpinu felst. Þessi mál eru þó mjög eðlisólík því sem uppi er hér. Í fyrirnefnda málinu var um að ræða refsímál, þar sem haldið var til botnvörpuveiða án nokkurra aflaheimilda til veiðanna. Féllst Hæstiréttur í því máli ekki á það væri brot gegn 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar („**stjskr.**“) eða jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar skv. 65. gr. stjskr. Eru málin eðlisólík í þeim skilningi að um er að ræða stjórn fiskveiða í heild sinni í þessu máli Hæstaréttar og voru þarna aðilar sem fóru á veiðar án þess að vera með aflaheimildir til veiðanna.

Frumvarpið og greinargerðin fjallar um útgerðir er hafa aflaheimildir og veiðileyfi og er verið að skerða rétt þeirra með því að fella niður skelbæturnar. Er því verið að taka af útgerðunum aflaheimildir þeirra sem þær hafa fengið á grundvelli laganna án þess að fyrir þeirri ráðstöfun sé málefnaleg ástæða. Umræddar útgerðir eiga atvinnuréttindi sem felast í því að veiða skelkvótann, ólíkt því sem var upp í þessu Hæstaréttarmáli. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að þær hafa látið af hendi tiltekin réttindi til að öðlast réttinn til skelbóta.

Í síðar greinda málinu krafðist útgerð þess að ákvörðun um að svipta bát veiðileyfi yrði felld úr gildi þar sem hún bryti í bága við ákvæði stjórnarskrár, alþjóðasamninga og stjórnsýslulaga. Hæstiréttur féllst ekki á það og vísaði til þess að jafnræðisregla stjórnarskrárinnar hefði ekki verið brotin þar sem félagið nyti ekki lengur sama réttar og aðrir í sambærilegri aðstöðu til að stunda veiðar á tegundum sem væru ekki bundnar í aflamark. Aftur er ekki um neitt slíkt að ræða hér heldur er verið að svipta útgerðirnar atvinnuréttindum sínum og er um að ræða fáar útgerðir sem verða fyrir miklu tjóni, þar sem þær verða sviptar skelbótum og það aflamark sett í varasjóð, nái frumvarpið fram að ganga. Höfðu umræddar útgerðir eins og áður hefur komið fram áður skilað inn 35% af þorskígildum skelkvótans. Er því í dómunum sem vísað er til í frumvarpsdrögunum verið að láta reyna á fyrirkomulagið sem felst í kvótakerfinu sjálfu. Staða umbjóðenda okkar er ekki sú, að verið sé að draga grundvöll fiskveiðistjórnunarkerfisins í efa, nema síður sé, heldur er verið að berjast gegn því að réttindi sem þeir hafa nú þegar aflað sér á grundvelli veiðireynslu, verði ekki afnumin bótalaust. Renna fyrirnefndir dómar því engum stoðum undir efnistöð frumvarpsins hvað varðar afnám skelbóta.

Óumdeilanlegt er að löggjafinn getur gert ýmsar almennar breytingar á fiskveiðistjórnun, en slíkt getur hann þó ekki gert þannig að menn séu sviptir eigna- og atvinnuréttindum sínum sem eru stjórnarskrárvarin réttindi eins nánar verður vikið að hér síðar, án þess að greiða fyrir það bætur. Telja umbjóðendur okkar að sú staða sé uppi í efnisatriðum frumvarpsins. Verður nú nánar vikið að ákvæðum frumvarpsins og helstu athugasemdum.

6.1. Einstök ákvæði frumvarpsins

Eins og fram hefur komið er lagt til að fella niður skel- og rækjubætur, sbr. 4. gr. frumvarpsins. Í athugasemdum við 4. gr. segir að ákvæði 10. gr., 10. gr. a og 8. mgr. 11. gr. falli brott en með þeirri breytingu sem lögð er til í 6. gr. frumvarpsins. Í athugasemdum við 6. gr. er lagt til að umrædd ákvæði er varða nýtingu 5,3% aflaheimilda, þar á m.a. 10. gr. verði dregin saman í einn kafla í lögunum kafla II A sem beri heitið „Atvinnu-og byggðakvóti“. Er sérstaklega bent á það að efnisákvæði þeirra,

þ.e. 6. gr., 6. gr. a., 10. gr., 10. gr. a. og 8. mgr. 11. gr., haldi að miklu leyti óbreytt í nýjum II. kafla A.

Samkvæmt 15. gr. h. frumvarpsins á að setja á fót varasjóð vegna óvæntra áfalla. Segir í athugasemdum við frumvarpið að því aflamagni sem lagt er til að ráðstafað verði á grundvelli þessarar greinar hafi á undanförnum árum verið ráðstafað til skel- og rækjubóta með reglugerð á grunni 1. tl. 1. mgr. 10. gr. laganna. Verði frumvarpið að lögum munu heimildir ráðherra skv. 1. tl. 1. mgr. 10. gr. falla niður og þar með skel- og rækjubætur. Þetta kann að valda því að einhver byggðarlög verði fyrir áhrifum þar sem atvinnulíf þeirra er verulega háð úthlutun aflaheimilda á þessum grunni. Samkvæmt athugasemdunum er ráðgert að samhliða brottfalli skelbóta verði áhrifum þeirrar breytingar mætt með úthlutun aflaheimilda samkvæmt þessari grein.

Þrátt fyrir að úthlutun aflaheimilda eigi að fara samkvæmt 15. gr. h. sem kveður á um varasjóð, er ljóst að ekki er um að ræða aflaheimildir í formi skelbóta eins og útgerðirnar hafa fengið síðastliðin 16 ár, heldur er um að ræða varasjóð og engin vissa er fyrir aðila um að þeir muni frá greiðslur úr eða að slík úthlutun muni samsvara því sem útgerðirnar hafa fengið í formi skelbóta.

Með áformum frumvarpsins að leggja niður skel- og rækjubætur er verið að ganga þvert gegn því sem leitast er við að tryggja með frumvarpinu. Eins og áður hefur verið vikið að, hefur bann á skelveiðum haft alvarleg áhrif fyrir samfélagið og atvinnulífið við Breiðafjörð og þá sérstaklega í Stykkishólmi, þar sem skelveiðarnar og vinna voru afgerandi þáttur í atvinnulífinu. Ljóst er því að afnám skelbóta myndi hafa enn alvarlegri afleiðingar fyrir atvinnulífið og samfélagið við Breiðafjörð. Í greinargerð frumvarpsins er vísað til þess að frá því að skel- og rækjubótum var fyrst úthlutað hafi verið gengið út frá því að um tímabundna ráðstöfun hafi verið að ræða til að mæta áföllum vegna verulegra breytinga á aflamarki þessara tegunda. Ljóst er að þessar verulegu breytingar sem urðu á aflamarki skelveiða, hafa enn ekki færst í fyrra horf. Ef svo væri hefði verið eðlilegt að leggja niður skelbæturnar og að útgerðirnar fengju aftur kvótann sem þær skiluðu. Sú er ekki raunin, heldur lítur út fyrir að ekki verði hægt að fara á skelveiðar næsta áratuginn og frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að 35% skerðingin gangi til baka, þegar útgerðirnar skiluðu inn 35% af þorskígildum skelkvótans sem gekk inn í stóra kvótakerfið.

Með bráðabirgðaákvæði 11. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ráðherra skuli ráðstafa aflamagni í sérstaka úthlutun til skel- og rækjubóta á fiskveiðiárunum 2021/2022 og 2022/2023. Í athugasemdum við ákvæði þetta í frumvarpi því sem lagt hefur verið fyrir Alþingi er lagt til að með þessu bráðabirgðaákvæði verði þeim fyrirtækjum og byggðalögum sem hlotið hafa skelbætur gefinn tími til að aðlagast og bregðast við brottfalli þeirra með því að framkvæma það í tveimur skrefum yfir tveggja ára tímabil. Það eitt að frumvarpið geri ráð fyrir aðlögunartíma fyrir útgerðirnar styrkir málflutning umbjóðenda okkar og styður að skerðing sé ekki heimil.

6.2. Tilgangur kvótakerfisins

Rétt þykir að víkja að tilgangi kvótakerfisins þegar því var komið á fót, en þá var tekið tillit til atvinnuréttinda þeirra sem stunduðu útgerð. Aflaheimildum var þar með úthlutað á grundvelli veiðireynslu og var viðurkenndur atvinnuréttur þeirra sem fengu úthlutað veiðiheimildum. Tildrög og þróun kvótakerfisins styðja þá niðurstöðu að atvinnuréttindi njóta eignaréttarverndar stjórnarskrárinnar, þetta á sér stoð í 8. gr. fiskveiðistjórnunarlaga. Skoða má það ákvæði laganna sem tilraun löggjafans til að virða atvinnuréttindi þeirra sem stundað hafa fiskveiðar í atvinnuskyni.¹ Fer það í bága við tilgang kvótakerfisins að menn séu sviptir slíkum atvinnuréttindum sem þeir hafa aflað

¹ Skúli Magnússon: „Nýtur fiskveiðiréttur í sjó eignaréttarverndar sem atvinnuréttur“, bls. 199.

sér á grundvelli veiðireynslu, án þess að fyrir það séu greiddar bætur. Hefur öll pólitísk umræða um kvótakerfið á umliðnum árum helgast af þessum staðreyndum.

6.3. Stjórnarskrárvarin réttindi

Umbjóðendur okkar telja að efnisatriði frumvarpsins brjóti gegn stjórnarskrárvörðum réttindum þeirra, þ.e. eignarétti, atvinnufrelsi og jafnræðis. Ljóst er að slík réttindi má ekki skerða nema í algjörum undantekningartilvikum og þá að uppfylltum ströngum skilyrðum sem fram koma í stjórnarskránni. Verður nú nánar vikið að þessum stjórnarskrárvörðum réttindum umbjóðanda okkar.

6.4.1 Atvinnufrelsi

Í 75. gr. stj.skr. er öllum tryggður sá réttur að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður, enda krefjist almannahagsmunir þess. Umbjóðendur okkar telja að með áformum frumvarps þessa er liggur nú fyrir Alþingi sé með því að fella niður skelbætur til þeirra, sé verið að svipta þá því frelsi að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa og hafa stundað um árabil. Eins og áður hefur verið vikið að liggur mikið í húfi fyrir útgerðirnar að fá áfram í sinn skerf skelbætur enda byggir atvinnulífið og samfélagið í heild á atvinnu umræddra útgerða. Ekki er aðeins verið að skerða atvinnufrelsi umbjóðanda okkar heldur einnig eignarétt þeirra, eins og nú verður nánar vikið að.

6.4.2. Eignarréttur

Í 72. gr. stj.skr. er kveðið á um að eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsspörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og að fullt verð komi fyrir.

Aflaheimildir eru réttindi sem sprottin eru af settum lögum og eru nánar skilgreind í stjórnvaldsfyrirmælum og stjórnvaldsákvörðunum. Aflamark er aflaheimild skips af ákveðinni tegund á tilteknu fiskveiðiári, skv. 3. mgr. 8. gr. fiskveiðistjórnunarlaga. Aflaheimildir eru veiðiréttindi í sjó eins og þau eru sérstaklega skilgreind og afmörkuð í lögum um stjórn fiskveiða hverju sinni.²

Aflaheimildir eru fjárhagslega verðmætar og teljast eign í skilningi skattalaga. Aflaheimildir eru að meginstefnu framseljanlegar og ganga kaupum og sölum á frjálsum markaði. Samkvæmt fiskveiðistjórnunarlögum geta handhafar aflaheimilda ráðstafað heimildum sínum með sölu eða framsali á þrjá vegu. Í fyrsta lagi er heimilt að framselja aflahlutdeild skips að hluta eða að öllu leyti, enda leiði aflahlutdeild ekki til þess að veiðiheimildir þess skips, sem flutt er til, verði bersýnilega umfram veiðigetu þess, sjá frekari skilyrði sbr. 6. mgr. 12. gr. laganna. Í öðru lagi þegar fiskiskipi hefur verið úthlutað aflamarki er heimilt að flytja aflamarkið milli skipa enda leiði flutningurinn ekki til þess að veiðiheimildir skipsins verði bersýnilega umfram veiðigetu þess, sjá frekari skilyrði sbr. 1. mgr. 15. gr. fiskveiðistjórnunarlaga. Í þriðja lagi fylgir aflahlutdeild fiskiskips við eigendaskipti, nema aðilar hafi gert sín á milli skriflegt samkomulag um annað, enda sé fullnægt ákvæðum 3. og 4. mgr. greinarinnar, sbr. 2. mgr. 12. gr. fiskveiðistjórnunarlaganna. Aflaheimildir tilheyra afmörkuðum hópi manna, og eru þar með sérréttindi fárra en ekki réttindi almennings. Ljóst er að handhafar aflaheimilda hafa af þeim fjárhagslega hagsmuni. Skerðing eða afnám aflaheimilda kemur verr niður á handhöfum en öðrum. Af öllu framangreindu virðast aflaheimildir því vera réttindi sem njóta eignaréttarverndar skv. 72. gr. stj.skr.³ Hugtakið eign í skilningi 72. gr. stj.skr. er víðtækt og er hugtakið enn rýmra í skilningi eignaréttarákvæðis Mannréttindasáttmála

² Skúli Magnússon: „Um stjórnskipulega eignaréttarvernd aflaheimilda“, bls. 597.

³ Skúli Magnússon: „Um stjórnskipulega eignaréttarvernd aflaheimilda“, bls. 607.

Evrópu.⁴ Af framangreindu er ljóst að aflaheimildir hafa öll einkenni eignar og njóta þar með verndar eignaréttarákvæðis 72. gr. stjkskr.

Burt séð frá því að aflaheimildir eru eign er ljóst að atvinnuréttindi teljast sem eign eins og önnur fjárhagsleg réttindi. Menn byggja fjárhagslega afkomu sína á atvinnuréttindum sínum og njóta því atvinnuréttindi verndar eignaréttarákvæðis stjórnarskrárinnar, sbr. sbr. Lyfrd. X:20 og X:603 (bannmálin) og H 1964, bls. 573 (sundamarðadómur). Löggjafinn, dómstólar og fræðimenn hafa álitid sem svo að úthlutun veiðileyfa í öndverðu hafi í raun verið staðfesting á atvinnuréttindum sem þegar höfðu stofnast með því að menn höfðu um árábil haft vinnu af útgerð með löglegri heimild.⁵

Aflaheimildir hafa því verið taldar njóta verndar 72. gr. stjkskr. sem þáttur í atvinnuréttindum einstaklinga. Á grundvelli þess er ljóst að einstök fyrirtæki verða ekki tekin út úr kerfinu og svipt þessum réttindum, nema með því að taka réttindin eignarnámi og greiða bætur fyrir.⁶ Mannréttindasáttmáli Evrópu hefur túlkað hugtakið eign víðtækara en gert hefur verið hér á landi og leggur sjálfstæða merkingu í hugtakið. Dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu gefur til kynna að þegar dómstóllinn ákvarðar hvort að um eign sé að ræða í skilningi 1. gr. sáttmálans líti hann til allra atvika málsins. Lítur dómstóllinn m.a. til upplýsinga um þau lögskipti sem hafa átt sér stað með eignina og athafnir og athafnaleysi þess ríkis sem á í hlut.⁷

Ljóst er á grundvelli þessa að fiskveiðiréttur í sjó nýtur verndar 72. gr. stjkskr. sem atvinnuréttur. Tildrög og þróun kvótakerfisins styðja þá niðurstöðu.⁸ Fræðimaðurinn Þorgeir Örlygsson telur ljóst að fiskveiðiréttindi séu atvinnuréttindi, og að þau njóti sem slík verndar 72. gr. stjkskr. Útilokar hann ekki að breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu geti bitnað svo hart á handhöfum veiðiheimilda að bótaskyldu geti varðað samkvæmt eignarnámsákvæði stjórnarskrárinnar.⁹ Er hann þar að vísa til þess þegar hugmyndir voru uppi um að leggja niður kvótakerfið. Telja verður að enn ríkari ástæða sé til að halda að um eignarnám sé að ræða í skilningi eignaréttarákvæðis stjórnarskrárinnar, þegar ákveðnir aðilar eru teknir úr þessu kerfi og sviptir réttindum sínum, en ekki allir. Slíkt verði ekki gert bótalaust líkt og áform eru um í frumvarpi því sem liggur nú fyrir Alþingi. Fleiri fræðimenn eru sammála þeirri niðurstöðu að aflaheimildir séu atvinnuréttindi sem njóti verndar eignaréttarákvæðis 72. gr. stjkskr.¹⁰

Á grundvelli alls þessa er því ljóst að um er að ræða atvinnuréttindi, sem njóta sem slík verndar 72. gr. stjkskr. og 1. gr. 1. viðauka Mannréttindasáttmála Evrópu. Ljóst er að löggjafinn hefur ákveðið svigrúm til að setja slíkum réttindum almennar takmarkanir, en slíkt verður að vera gert á grundvelli almennra og málefnalegra sjónarmiða, gæta verður jafnræðis og þess að þær bitni ekki óeðlilega þungt á einum eða fáum aðilum.¹¹ Telja verður að þessi skilyrði, til að setja slíkum réttindum almennar takmarkanir, séu ekki uppfyllt í máli þessu, enda liggja ekki að baki áformum frumvarps þessa málefnaleg

⁴ Guðrún Gauksdóttir: „Eru aflaheimildir eign í skilningi 72. gr. stjkskr.?“, bls.267

⁵ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur - Mannréttindi*, bls. 456 og Sigurður Línal: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum – sameign þjóðarinnar.“ bls. 782

⁶ Sjá sbr. álitserð Sigurðar Línal og Tryggva Gunnarssonar frá árinu 1990. Álitserð samin að beiðni 9 alþingismanna vegna tiltekinna þátta frumvarps til laga um stjórn fiskveiða, dags. 1. maí 1990.

⁷ Sjá nánari umfjöllun í Guðrún Gauksdóttir: „Friðhelgi eignaréttar“ og Guðrún Gauksdóttir: „Eru aflaheimildir eign í skilningi 72. gr. stjkskr.?“.

⁸ Skúli Magnússon: „Nýtur fiskveiðiréttur í sjó eignaréttarverndar sem atvinnuréttur“, bls. 199-200

⁹ Þorgeir Örlygsson : „Hver á kvótann?“, bls. 58.

¹⁰ Sjá m.a. Sigurður Línal: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum – sameign þjóðarinnar“.

¹¹ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur - Mannréttindi*, bls. 492.

sjónarmið, jafnræðis hefur ekki verið gætt auk þess sem ráðstöfunin bitnar óeðlilega þungt á fáum aðilum, þ.e. þremur útgerðum í Stykkishólmi og Grundarfirði.

Verður þannig talið að um sé að ræða eignarnám í skilningi eignaréttarákvæðis stjórnarskrárinnar, sem ekki má framkvæma nema að fullt verð sé greitt fyrir. Með því að taka skelkvótann af umræddum útgerðum og setja á bætur í staðinn, telja umbjóðendur okkar þannig að löggjafinn hafi viðurkennt að um væri að ræða eignarnám á eign útgerðanna sem ekki yrði gert nema greiða fyrir það bætur. Tildrög og þróun kvótakerfisins styðja þá niðurstöðu að aflaheimildir teljist til atvinnuréttinda. Að meginstefnu hefur úthlutun aflaheimilda miðast við aflareynslu skipa, þetta á sér stoð í 8. gr. fiskveiðistjórnunarlaganna. Skoða má það ákvæði laganna sem tilraun löggjafans til að virða atvinnuréttindi þeirra sem stundað hafa fiskveiðar í atvinnuskyni. Nýtur því rétturinn til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni eignaréttarverndar.¹² Kvótakerfið hefur nú verið á í langan tíma og hefur því skapað aðilum ákveðið réttaröryggi í einkaréttarlegum lögskiptum sínum.

Þeir sem starfa í fiskveiðistjórnunarkerfi á grundvelli úthlutaðra leyfa frá stjórnvöldum, hafa komið sér upp sérhæfðum atvinnutækjum og lagt efnahagslegt öryggi undir þessa atvinnu. Óumdeilanlegt er því að réttur manns til slíkrar atvinnu, sem hann hefur stundað með heimild frá stjórnvöldum, í langan tíma, og á efnahagslegt öryggis sitt undir, hefur fjárhagslegt gildi fyrir viðkomandi. Á þetta einkum við í umræddu tilfelli, þar sem afnám slíkra atvinnuréttinda hefur áhrif á samfélagið allt þar sem útgerðirnar er stundað hafa skelveiðar eru staðsettar. Telja verður að ekki sé hægt að svipta menn slíkum réttindum nema með því að taka þau réttindi eignarnámi og greiða fyrir þau bætur.¹³ Þetta hefur löggjafinn enda gert síðastliðin 16 ár en nú eru líkt og greint hefur verið frá áform um að hætta að greiða slíkar bætur. Slík áform löggjafans um afnám skelbóta bitnar mjög hart á einstökum aðilum, sem notið hafa skelbóta, þannig að ekki er hægt að skerða réttindi þeirra bótalaust. Í þessu sambandi ber að hafa í huga það sem áður hefur verið vikið að að þegar skelbæturnar voru innleiddar skiluðu útgerðirnar inn 35% af þorskígildum skelkvótans sem gekk inn í stóra kvótakerfið.

Á grundvelli alls þessa telja umbjóðendur okkar ljóst að ekki sé um að ræða almennar takmarkanir á atvinnuréttindum þeirra sem njóta sem slík verndar 72. stjskr., heldur sé um að ræða eignarnám í skilningi 72. gr. stjskr. og skerðing á atvinnufrelsi þeirra skv. 75. gr. stjskr., eins og vikið var að hér að ofan.

Um er að ræða fáar útgerðir á afmörkuðum stað sem verða fyrir miklu tjóni fari svo að áform frumvarpsins um að fella niður skelbætur nái fram að ganga. Slíkt samræmist ekki 65. gr. stjskr. Slíkt mun leiða til mikils tjóns fyrir fáa aðila og mun hafa mikil áhrif á samfélagið þar sem þessar útgerðir eru staðsettar sem heild. Með fyrirhuguðu frumvarpi eru sömu útgerðir og skiluðu inn 35% af þorskígildum skelkvótans að verða fyrir skerðingum aftur og fá því ekkert í stað þess kvóta sem þær skiluðu í stóra kvótakerfið á sínum tíma. Umbjóðendur okkar telja að slíkt sé brot gegn 65. gr. stjskr.

Þess að auki telja umbjóðendur okkar að með þessari tilhögun í frumvarpi sé löggjafinn ekki að gæta meðalhófs með því að afnema skelbæturnar á aðeins tveggja ára aðlögunartíma, án þess að eitthvað komi í staðinn. Ljóst er að ef frumvarp þetta verður að lögum verða umbjóðendur okkar fyrir miklu tjóni og samfélagið sem byggir á þessari atvinnustarfsemi sömuleiðis, er því meðalhófs ekki gætt.

¹² Skúli Magnússon: „Nýtur fiskveiðiréttur í sjó eignaréttarverndar sem atvinnuréttur“, bls. 199-200

¹³ Þorgeir Örlygsson: „Hver á kvótann?“, bls. 54-56.

Umbjóðendur okkur telja því ljóst að um eignarnám er að ræða, þar sem áform eru um að svipta útgerðirnar af skelbótum, aflaheimildum sem þær byggja atvinnu sína á. Verður slíkt ekki gert nema greiða verð fyrir samkvæmt eignaréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Eins og áður hefur verið vikið að felst viðurkenning löggjafans í því að um er að ræða eign sem tekin var eignarnámi þegar skelkvótinn var tekinn af útgerðunum, sem ekki er heimilt að svipta aðila nema greiddar séu fyrir það bætur. Enda hafa skelbætur verið greiddar síðastliðin 16 ár. Eiga sömu sjónarmið við nú í sambandi við þau áform frumvarpsins að leggja niður skelbætur. Utgerðirnar sem stunduðu skelfiskveiði og njóta nú skelbóta stóðu í þeirri trú að skelin myndi fara að veiðast aftur og höfðu þar með réttmætar væntingar til þess að þangað til að veiðar gætu hafist aftur myndu þær fá skelbætur. Þrátt fyrir að bæturnar hafi verið ákveðnar frá ári til árs, hefur það verið gert í 16 ár og hafa því útgerðirnar staðið í þeirri trú og haft væntingar til þess að sú skipan myndi ekki breytast fyrr en að heimilt yrði að veiða skelina aftur.

7. Niðurlag

Á grundvelli alls þess sem að framan greinir er ljóst að um er að ræða skerðingu á afar verðmætum atvinnuréttindum sem njóta sem slík eignarréttarverndar stjórnarskrárinnar. Löggjafinn setur almennar skorður fyrir skerðingu slíkra atvinnuréttinda með lagasetningu um fiskveiðar og verður á grundvelli þess að telja að ef svipta á menn slíkum atvinnuréttindum sé það ekki hægt nema að greiddar séu fyrir það bætur.

Skýrsla starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um atvinnu og byggðakvóta kemst að sömu niðurstöðu og umbjóðendur okkar í greinargerð þessari, þ.e. að eðlilegt væri að uppgjör við handhafa skelbóta yrði í heimildum í almenna kerfinu.

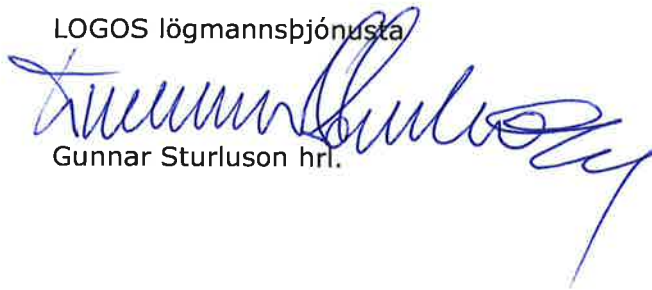
Umbjóðendur okkar telja að nái frumvarpið fram að ganga óbreytt feli það í sér brot gegn 65. gr. stjkskr., 72. gr. stjkskr. og 75. gr. stjkskr. Umbjóðendur okkar fara því fram á það við ráðherra að endurskoðuð verði þau áform frumvarpsins að leggja niður skelbætur og að komist verði að þeirri niðurstöðu að halda áfram að greiða skelbætur eða bæta skerðinguna upp með öðrum hætti. Að öðrum kosti verði sú 35% skerðing aflaheimildanna sem fóru í stóra kvótakerfið þegar skelin fór í kvóta tekin til baka og heimildum endurúthlutað til báta með skelveiðileyfi. Þegar aflaheimildum var úthlutað árið 1984 voru aflaheimildir skelbáta skertar svo sem að framan er getið. Skelbæturnar sem veittar voru í upphafi voru 2190 tonn og hefur ráðuneytið væntanlega að einhverju marki miðað við þá skerðingu sem í gildi var. Því aflamarki ætti því að skipta upp á milli þeirra útgerða sem í dag eiga veiðileyfin í skelinni og stunda bolfiskveiðar á bátum frá Stykkishólmi og Grundarfirði. Eðlilegt væri einnig að veitt verði sérstakt álag vegna þess að bátarnir sem stunduðu skelveiðar misstu af aflareynslu þann tíma sem skelveiðar stóðu í aðdraganda þess að kvótinn var settur á árið 1984. Er eðlilegt að aflaheimildum vegna skelbóta verði skipt í samræmi við aflaheimildir vegna hörpudiskveiða sem liggja fyrir hjá viðkomandi bátum. Í dag er skiptingin á milli fyrirtækja eftirfarandi:

Agustson ehf.	Stykkishólmi	45.02%
Þórsnes ehf.	Stykkishólmi	37.83%
Fisk Seafood	Grundarfirði	17.15%

Undirritaður veitir fúslega allar upplýsingar sem óskað er eftir frá aðilum og er reiðubúinn til fundar um málið.

Virðingarfyllst,

LOGOS lögmannsþjónusta



Gunnar Sturluson hrl.