Akranesi 6.6. 20 19

**Tillaga til samráðsgáttar stjórnvalda um meðferð auðlindaákvæðis í stjórnarskrá.**

Þeim sem hafa fylgst grannt með baráttunni um nýja stjórnarskrá dylst ekki að önnur af meginástæðunum fyrir andstöðu við hana á alþingi er að með henni eru völd sem gildandi stjórnarskrá fékk stjórnmálamönnum færð til almennings.

Hin meginástæða andstöðu við hana á alþingi er auðlindaákvæðið.

Hér verður nánast eingöngu fjallað um auðlindaákvæðið með tilliti til auðlinda sjávar. Farsælast hlítur að vera að lögfesting alþingis á fyrirkomulagi við úthlutun veiðiréttar liggi fyrir við gildistöku auðlindaákvæðisins.

Forysta þeirrar ríkisstjórnar sem nú situr virðist leggja ofuráherslu á að veikja ákvæðið um auðlindir sem samþykkt var af þjóðinni. Það er gert með því að nema burt orðalagið um „fullt verð. Hafni alþingi orðalaginu fullt verð hlítur tilgangur þess að vera efnislegur þ.e. að ekki þurfi að gera kröfu um fullt verð fyrir nýtinguna og þar með að fullt jafnræði verði ekki haft við úthlutunina. Það eru sterk rök fyrir því að líta svo á að að með orðalaginu sem kemur í staðinn fyrir „fullt verð“ telji stjórnvöld að mögulegt verði að viðhalda óbreyttu ástandi þ.e. að útgerðarmenn hafi áfram forgang til úthlutunar og geti haldið áfram að selja aðganginn á fullu verði en alþingi leggi á þá gjöld eftir geðþótta á hverjum tíma.

Það má segja, svo fráleitt sem það í raun er, að nú standi yfir átök milli þjóðarinnar og þingheims um völd og auðlindir. Þjóðin hlítur að eiga síðasta orðið í slíkri deilu og hefur nú þegar staðfest vilja sinn.

Tilgangur minn með þessu erindi er að benda á að alþingi hefur val um annars vegar ágætlega færar leiðir til að fylkja sér um vilja þjóðarinnar í þessu gríðarlega mikilvæga máli og hins vegar að hunsa þennan afdráttarlausa og skíra þjóðarvilja.

Ég geri þá tillögu til alþingis og stjórnvalda að gerð verði tilraun til að sætta andstæð sjónarmið þjóðar og þings um auðlindaákvæðið með eftirfarandi hætti:

Flutt verði eftirfarandi tillaga til þingsályktunar **um úthlutun aflahlutdeildar.**

Alþingi álykti að fela atvinnuveganefnd alþingis að gera tillögu að breytingum á lögum um stjórn fiskveiða hvað varðar úthlutun aflahlutdeildar.

Tillagan skal grundvallast á núgildandi aflamarkskerfi.

**Markmið hennar eru:**

**að** tryggja fullt jafnræði til aðgangs að veiðirétti og að þar með sjái fyrir endann á öllum forgangi til nýtingarréttarins,

**að** þjóðin fái fullt verð fyrir nýtingarréttinn en jafnframt að tryggja gott rekstrarumhverfi útgerða.

Sjávarútvegsráðuneytið og Fiskistofa aðstoði nefndina og leggi henni til upplýsingar og starfsfólk eftir þörfum. Atvinnuveganefnd skal heimilt að ráða sér starfsmenn meðan á þessu verki stendur, skipa starfshópa á sínum vegum og leita þess samráðs sem nefndin telur þörf á. Allur kostnaður nefndarinnar greiðist af Alþingi.   
Atvinnuveganefnd skili tillögum um framtíðartilhögun við úthlutun nýtingarréttar sjávarfangs í frumvarpsformi til Alþingis eigi síðar en fyrir haustþing 2019.

**Greinargerð mín fyrir fyrningu veiðiréttar sem ég tel vænlegustu leiðina til sátta í þessu mikilvæga máli.**

Aðalágreiningurinn um stjórn fiskveiða snýst ekki um aflamarkskerfið sjálft heldur eignarhaldið á auðlindinni og gjald fyrir nýtingarréttinn. Þrátt fyrir stöðugan áróður þeirra sem vilja viðhalda því ígildi eignarhalds sem ríkir, hefur þeim ekki tekist að hagga þjóðinni frá andstöðu sinni gegn því.

Í reynd hefur Alþingi að mestu látið framkvæmdavaldinu það eftir að móta þá stefnu sem hefur gilt fram að þessu. Það ákvæði um auðlindir sem þjóðin samþykkti að setja skuli í stjórnarskrána kveður á um jafnræði til nýtingar gegn fullu verði.

Öllum má vera ljóst að það ígildi eignarhalds við úhlutun aflahlutdeildar sem nú gildir getur ekki farið saman við það ákvæði.

Ég legg til að alþingi taki án tafar á eignarhaldsvandanum með þeim hætti að meðferð nýtingarréttar geti farið fullkomlega saman við slíkt ákvæði í stjórnarskrá og þar með markmiðin hér á undan. **Þurfi að afnema orðin „fullt verð“ úr hinu nýja stjórnarskrárákvæði hafa þau markmið ekki náðst.**

**Veiðigjöld í ógöngum.**

Nú er komin reynsla af þeirri aðferð sem er notuð við álagningu veiðigjalda. Og staðan sýnir eignarhaldsvandann í hnotskurn.  
Nýliðar borga  fullt verð fyrir veiðiheimildir til kvótahafa. Ríkið leggur svo sín auðlindagjöld á til viðbótar.

Þetta fyrirkomulag hamlar mjög aðganginum að auðlindinni fyrir nýliðun. Vilji stjórnvöld fá hærri hlut arðsins til ríkisins loka þau enn frekar fyrir aðgang nýliða með þessari aðferð. Þetta er vítahringur sem kemur því líka í veg fyrir að þróun geti orðið til eðlilegs endurgjalds af auðlindinni. M.ö.o. ríkið afhendir útgerðarmönnum séraðstöðu til að selja aðgang að atvinnugreininni í formi markaðsvöru fyrir óboðlega lágt verð. Þeir mæta á hafnarbakkann og innheimta fullt verð af nýliðum og kvótalitlum útgerðum.

En þegar þessir sömu nýliðar og kvótalitlir útgerðarmenn koma að landi með afla sinn mætir ríkið og heimtar sinn hlut til viðbótar.  
Þetta er brot á jafnræði milli þeirra sem vilja stunda útgerð og þeirra sem fyrir eru í greininni. Ástandið er óboðleg gagnvart nýliðum og kvótalitlum útgerðum. Enn verra er þó að eigandinn sjálfur, þjóðin, er svikin um það endurgjaldið sem innheimt er í raun fyrir nýtinguna.

**Eigandinn taki þátt í viðskiptunum.**

Sátt í þessu mikla deilumáli um aðgang að verðmætustu auðlind þjóðarinnar getur aldrei orðið nema með því að aflétta þessum einkarétti og forgangi að aflaheimildum.

Í stað þess þurfa að koma réttindi sem tryggja útgerðum sem standa sig öruggan framtíðarrekstur. Breytingar á kerfinu verða að tryggja að fullu jafnræði verði komið á til aðgangs að veiðirétti, að eigandinn fái fullt verð fyrir hann og að þar með ljúki öllum forgangi til nýtingar auðlindarinnar. Til þess að þau markmið náist með núgildandi aflahlutdeildar og aflamarkskerfi og frjálsu framsali þeirra heimilda þarf ríkið fyrir hönd þjóðarinnar að taka þátt í viðskiptunum.

**Leið sem leysir eignarhaldsvandann.**

Tillögunni er ekki ætlað að binda hendur nefndarinnar hvað varðar leiðir til að ná þeim markmiðum sem í henni felast. Ég vil þó benda sérstaklega á einfalda leið sem byggist á hugmynd Auðlindanefndar frá árinu 2000 og lýst verður hér á eftir:

Leiðin byggist á að allar aflahlutdeildir fyrnist um 5% á ári.

Þessar aflahlutdeildir verði seldar á markaði.

Aðferðin felst í því að breyta eðli aflahlutdeilda þannig að þær rýrni alltaf um 5 % á ári einnig þær sem ríkið hefur selt. Þannig yrði í raun **engu öðru breytt** en eðli aflahlutdeilda sem yrðu allar jafngildar og innheimta auðlindagjaldsins yrði þá eingöngu í þessu formi.

Útgerðarmenn verðleggja þá sjálfir aðganginn á hverjum tíma en geta haldið áfram viðskiptum og óbreyttu fyrirkomulagi að öðru leyti.

Þeir þurfa að sækja sér 5% árlega á markaðinn annað hvort frá ríkinu eða öðrum aðilum í útgerð til að viðhalda óbreyttum réttindum.

Þessi leið leysir eignarhaldsvandann á einfaldan hátt en raskar í engu aflamarkskerfinu eða öðrum reglum sem gilda í sjávarútvegi. Aflamarkskerfið er einnig vel hægt að halda áfram að þróa þó eignarhaldsvandinn yrði leystur til frambúðar með fyrningu aflahlutdeilda. Með þessari leið væri því komið fyrirkomulag sem gæti staðið til framtíðar.

**Opinn markaður.**

Skynsamlegt væri að bjóða aflahlutdeildirnar til sölu með stöðugu framboði á opnum markaði en láta útgerðamenn um önnur viðskipti. Með þessu fyrirkomulagi yrðu það útgerðarmenn sjálfir sem ákvæðu verð langtíma -veiðiréttar en að sjálfsögðu féllu önnur gjöld á útgerðina niður um leið og tekjur ríkissjóðs yrðu tryggðar með nýjum hætti. Með þessari aðferð breytist veiðigjaldið í endurgjald fyrir langtímaveiðirétt. (Síðar mætti skoða sérstaklega þá leið við innheimtu gjaldsins að útgerðarmenn greiði fyrir afnotin í formi aflagjalds sem innheimt yrði eftir löndun aflans.)

**Áhrif og aðlögun.**

Helsti kostur þess að fara þessa leið er að með henni yrði eignarhaldsvandinn leystur á einfaldan hátt og ekki þyrfti aðlögun að kerfinu sjálfu en þjóðin fengi eðlilegt og sanngjarnt endurgjald fyrir nýtingarréttinn sem réðist af afkomu útgerðarinnar. Engin vandkvæði yrðu á að setja hið skýra og afdráttarlausa ákvæði um þjóðareign á auðlindum sem þjóðin hefur staðfest í stjórnarskrána. Í umræðum genginna ára hafa þeir sem vilja viðhalda forgangi að aflaheimildum rekið mjög harðan áróður gegn öllum leiðum af því tagi sem hér er fjallað um. Fullyrðingar um að sjávarútvegsfyrirtæki færu á hausinn hafa enga innistæðu vegna þess að útgerðarmenn sjálfir munu verðmeta veiðiréttinn. Staðhæfingar um að stórútgerðin muni enn frekar soga til sín veiðirétt eru afar ólíklegar.

Í fyrsta lagi vegna þess að í núgildandi kerfi hafa stórútgerðirnar einmitt verið að gera það.

Í öðru lagi vegna þess að með þessari aðferð kemur veiðiréttur stöðugt inn á markaðinn frá stórútgerðinni.

Í þriðja lagi opnast möguleiki á svæðisbundnum útboðum til að styrkja útgerðir og byggðarlög.

Í fjórða lagi ætti að nýta auðlindagjöldin að hluta til að styrkja sjávarbyggðir. Aðlögun útgerða að þessu fyrirkomulagi ætti ekki að vera erfið miðað við þau áföll og sveiflur sem útgerðir hafa þurft að glíma við í gegn um tíðina að teknu tilliti til þess að útgerðarmenn sjálfir verðleggja veiðiréttinn.

**Auðlindagjöldin.**

Ráðstöfun auðlindagjaldanna er eðlilegt að hafi farveg í gegn um auðlindasjóð. Með reglum sem setja þarf um slíkan sjóð verður að tryggja möguleika til að treysta sjávarútvegsbyggðir sérstaklega.

**Aðrar leiðir**

Með þessari tillögu er gerð tilraun til að koma í vandaða umfjöllun alþingis þeirri einu leið sem bent hefur verið á sem uppfyllir þau markmið sem lýst er hér á undan. Fyrirkomulagið gengur án nokkurs vafa með ákvæðinu um auðlindir sem þjóðin samþykkti.

Önnur sú leið sem helst hefur verið nefnd er afar flókin í framkvæmd, svo kölluð samningaleið sáttanefndar.

Sú leið kemur varla til álita eins og henni hefur verðið lýst nema orðin „fullt verð“ falli brott úr auðlindaákvæðinu. En eigi í raun að sjá fyrir endann á forgangi aðila til veiðiréttar við útfærslu hennar verður hún enn flóknari í framkvæmd. Alþingi hlítur þó að skoða þá leið og aðrar sem hugsanlega verður bent á sem uppfyllt geta þau markmið sem væntanlegt stjórnarskrárákvæði hefur í för með sér.

Akanesi 6 júní 2019 Jóhann Ársælsson.