149. löggjafarþing 2018–2019.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 151 27. desember 1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, með síðari breytingum (stjórn veiða á makríl).

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

1. gr.

Við lögin bætist ákvæði til bráðabirgða er orðast svo:

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 5. gr. skal Fiskistofa úthluta einstökum skipum aflahlutdeild í Norðaustur-Atlantshafsmakríl á grundvelli tíu bestu aflareynsluára þeirra á árunum 2008–2018, að báðum árum meðtöldum. Hafi skip komið í stað skips sem áunnið hefur sér aflareynslu á þessu tímabili, skal það skip sem í staðinn kemur njóta þeirrar aflareynslu. Þá gildir einnig ákvæði 3. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða, eftir því sem við á.

Heimilt er með reglugerð að setja nánari fyrirmæli um framkvæmd þessar greinar.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

G r e i n a r g e r ð .

1. Inngangur.

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

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

Forsendur þessara dóma hvíla á því að skv. 2. mgr. 5. gr. úthafsveiðilaganna er skylt að úthluta aflahlutdeild til veiða á deilistofni, sé tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr við veiðar á honum. Teljist veiðireynsla samfelld á þeim tíma, sem álitið var í dómunum að

hafi verið árið 2011, skal að mestu byggt á veiðireynslu skipa en annars geta forsendur úthlutunar verið frjálsari samkvæmt ákvæðum 6. mgr. 5. gr. laganna.

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

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

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

Starfshópurinn skilaði áliti 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 verði einungis gert með reglugerð skv. 2. mgr. 5. gr. úthafsveiðilaganna þar sem úthlutað verði aflahlutdeildum á grundvelli veiðireynslu þriggja bestu veiðitímabila af síðustu sex árum, það er áranna 2013-2018. Að auki væri heimilt að binda úthlutun skilyrðum um afsal á aflaheimildum innan lögsögu Íslands sem nemi allt að 15% til úthlutunar á önnur skip. Þrátt fyrir dóma Hæstaréttar gefi gildandi lög því ekki svigrúm til að miða við fyrra tímabil veiðireynslu. Um þetta er nánar fjallað í álitinu sem er fylgiskjal með frumvarpinu (sjá einkum kafla 5.1.3.).

Það var jafnframt álit starfshópsins að væri gefin út reglugerð vegna veiða á árinu 2019 sem miðaði við veiðireynslu á árunum 2013-2018 væri líklegt að sú úthlutun myndi skapa ríkinu áframhaldandi skaðabótaábyrgð. Ráðherra mundi enda halda áfram að baka þeim tjón sem fengju minna úthlutað en þeir hefðu fengið á grundvelli veiðireynslu á árunum fyrir 2011. Slík reglugerð væri þannig byggð á formlega fullnægjandi lagastoð en mundi hins vegar efnislega viðhalda ólögmætu ástandi. Því væri ráðherra rétt að beita sér fyrir því að Alþingi veiti honum valdheimildir sem komi í veg fyrir að áfram verði gefnar út reglugerðir sem baki ríkinu bótaábyrgð.

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

3. Meginefni frumvarpsins.

Í áliti starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er reifað að vegna fyrirvara laga á sviði fiskveiðistjórnar um varanleika þeirra réttinda sem felast í úthlutun aflahlutdeildar og dómaframkvæmd Hæstaréttar verði að telja að löggjafinn hafi nokkuð rúmar heimildir til að ákveða veiðistjórnun og úthlutun aflahlutdeilda samkvæmt eigin mati.

Hvort breytingar á fiskveiðistjórnarkerfinu skerði atvinnuréttindi þeirra sem njóta veiðiheimilda eða eiga rétt til slíkra heimilda á grundvelli veiðireynslu, svo sem hér hagi til, verði að meta í hverju tilfelli fyrir sig, svo og hvort breytingar gangi svo nærri réttindum þeirra að leiði til bótaskyldu. Við mat á því verði auk annars litið til þess hvort þau rök sem lægju slíkri lagasetningu til grundvallar yrðu talin málefnaleg og í samræmi við önnur þau sjónarmið sem Hæstiréttur Íslands hefur vísað til í dómum á sviði fiskveiðistjórnunar. Nýmæli í lögum sem fæli í sér hóflega skerðingu á úthlutuðum eða væntum aflahlutdeildum á grundvelli lögmætra markmiða og reist væri 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 áliti starfshópsins, að ráðast í

án þess að valdi ríkinu bótaskyldu. Tekið var fram að hver þeirra um sig hefði kosti og galla sem nánar voru reifaðir að nokkru í álitinu. Þessir valkostir væru jafnframt ekki tæmandi taldir en settir fram með hliðsjón af málavöxtum 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 áranna 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 áþekkum hætti og gert var með sérstökum lögum um veiðistjórn á úthafsrækju.

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

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

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

Um ytri búning frumvarpsins er fátt að segja. Það er samið með hliðsjón af þeirri fyrirmynd sem felst í lögum nr. 50 2. maí 2002 um breytingar á úthafsveiðilögunum vegna veiðistjórnar á norsk-íslenskri síld. Vísast jafnframt um efni þess til skýringa við einstakar greinar frumvarpsins.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Um samræmi þeirrar tillögu sem frumvarpið hefur að geyma er fjallað náið í áliti starfshópsins sem áður getur.

5. Samráð.

[…]

Þá skal greint frá því að embætti ríkislögmanns, sem fer með ábyrgð á bótakröfum á hendur íslenska ríkinu var kynnt efni þess. Að auki var frumvarpið rætt við starfsmenn fjármálaráðuneytis með venjulegum hætti.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Almennt.

Með frumvarpinu er einkum leitast við að tryggja verðmætasköpun til lengri tíma litið, enda skapar aflamarksskipulag grundvöll fyrir hagkvæmri og skynsamlegri nýtingu

fiskistofna. Stjórnsýslan er vel í stakk búinn til að framkvæma frumvarpið en Fiskistofa mun annast nauðsynlega stjórnsýslu til að setja nýjar aflahlutdeildir í stofninn, eins og venja er til við framkvæmd laga um stjórn fiskveiða. Undirbúningur stofnunarinnar að framkvæmd úthlutunar er þegar hafin, en um er að ræða umfangsmikla tölulega úrvinnslu, sem óhjákvæmilega er nokkuð tímafrek.

6.2. Áhrif á hagsmunaaðila.

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

Í áliti starfshóps um viðbrögð við dómum Hæstaréttar er rakið að samkvæmt bráðabirgðayfirliti frá Fiskistofu hafi hlutdeild 11 stærstu uppsjávarútgerðanna í makríl átt að vera um 97,27% árið 2011, ef úthlutað hefði verið á grundvelli veiðireynslunnar einnar á þeim tíma. Ef miðað væri hins vegar við úthlutun á grundvelli þriggja bestu veiðitímabila á árunum 2013-2018, svo sem skylt væri að gera með reglugerð fyrir upphaf næsta veiðitímabils, að óbreyttum lögum, nemi 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 skerðing grundvöllur bótakrafna vegna tapaðra aflaheimilda, fram í tíma. Afar erfitt er að geta til um hver hæð slíkra bóta yrði.

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 óhjákvæmilega með ólíkum hætti við hag einstakra útgerðarfélaga. Í áliti starfshóps sjávarútvegsráðherra er af þessu tilefni gefið yfirlit, samkvæmt bráðabirgðaútreikningi Fiskistofu, um áhrif þess fyrir einstök félög ef miðað væri við úthlutun við veiðireynslu næstliðinna ára fremur en áranna 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. Með því er líklegt að útgerðir sem höfðað hafa mál á hendur íslenska ríkinu, að öðru skilyrðum fullnægðum, muni 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. Hlutur þeirra mun 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.

Í þessu sambandi er óhjákvæmilegt að benda á að umtalsverður hluti þessara skipa hefur litlar makrílveiðar stundað á síðustu árum, a.m.k. frá árinu 2015 þegar reglur um framsal heimilda milli skipa voru rýmkaðar í reglugerð. Á móti kann að verka að samningar milli útgerða, sem gerðir kunna að hafa verið við slík tilefni, kunna að hafa að geyma fyrirmæli um ráðstöfun aflahlutdeildar komi til úthlutunar.

6.3. Fjárhagsáhrif á ríkissjóð.

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

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

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

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

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

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

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

Það felst nokkur áskorun í því fyrir Fiskistofu að reikna aflahlutdeildir hvers skips þar sem um svo langt tímabil aflareynslu er að ræða. Verði frumvarpið að lögum verður gefin út reglugerð sem mundi mæla fyrir um úthlutun hluta aflamagnsins til bráðabirgða meðan gefinn yrði frestur til andmæla og endanleg hlutdeild sett. Meðal þess sem skoða þarf vandlega er þegar skip hefur horfið úr rekstri eða skipt um eignaraðild, en þá þarf að leggja fram upplýsingar um á hvaða skip aflahlutdeild skuli ráðstafað.

Um. 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.