

Til: Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra Þorgerðar Katrínar Gunnarsdóttur

Frá: Þorsteini Pálssyni

Efni: Greinargerð formanns nefndar um framtíðarfyrirkomulag gjaldtöku fyrir afnot af fiskveiðiauðlindinni um stöðu mála í nefndinni

Dags.: 13. október 2017

Meðfylgjandi er greinargerð mín, ásamt fylgiskjölum, um stöðu mála í nefnd sem ráðherra skipaði með bréfi dags. 8. maí 2017 til að koma með tillögur um hvernig megi tryggja sanngjarna gjaldtöku fyrir afnot af sjávarauðlindinni. Greinargerðin lýsir mati mínu á stöðu mála í nefndinni en hefur ekki að geyma tæmandi lýsingu á sjónarmiðum fulltrúa einstakra flokka.

Þegar ákveðið var að rjúfa þing og efna til kosninga 28. október næstkomandi stóðu mál þannig að fulltrúar tveggja flokka, Viðreisnar og Framsóknarflokks, höfðu lagt fram tillögur í nefndinni, hvor í sínu lagi. Ennfremur höfðu fulltrúar allra flokka, nema Sjálfstæðisflokks, lýst stuðningi við það grundvallarsjónarmið að gjaldtaka skyldi miðast við tímabundin afnot af fiskveiðiauðlindinni.

Eftir fund nefndarinnar 6. september síðastliðinn gerði ég ráðherra munnlega grein fyrir því að Sjálfstæðisflokkurinn væri ekki á þeirri stundu tilbúinn að fallast á að tímabundinn veiðiréttur skyldi vera grundvöllur gjaldtöku fyrir afnot af fiskveiðiauðlindinni. Um leið lét ég það álit mitt í ljós að tilgangslítið væri að halda áfram tilraunum til samkomulags um önnur atriði meðan sá flokkur sem fer með forystu fyrir ríkisstjórn opnaði ekki með ótvíræðum hætti fyrir lausn á þeirri forsendu. Þetta mat mitt er óbreytt. Að minni hyggju er tímabundinn afnotaréttur forsenda fyrir því að ná megi tveimur afar mikilvægum markmiðum í löggjöf um þessi efni: Annars vegar að lagareglurnar endurspegli með alveg ótvíræðum hætti sameign þjóðarinnar. Hins vegar að þær megi stuðla að sem mestri þjóðhagslegri hagkvæmni veiðanna.

Reykjavík, 13. október 2017

Þorsteinn Pálsson

Nefnd um framtíðarfyrirkomulag gjaldtöku fyrir afnot af fiskveiðiauðlindinni

Greinargerð formanns um stöðu mála í nefndinni

Efnisyfirlit	3
1. Skipan nefndar	3
1.1 Starf og markmið nefndarinnar	4
1.1.1 Álitæfni	4
1.2 Álit og niðurstöður fyrri nefnda	5
1.2.1 Sáttanefndin 2009-2010	5
1.2.2 Nefnd Sigurðar Inga Jóhannssonar	6
2. Tillögur tveggja nefndarmanna að gjaldtökuaðferð í sjávarútvegi	6
2.1. Tillaga Hönnu Katrínar Friðriksson (Viðreisn)	7
2.2 Tilaga Páls Jóhanns Pálssonar (Framsóknarflokkurinn)	7
3. Niðurstaða um stöðu mála í nefndinni	7
4. Bókanir	8
4.1 Bókun Svandísar Svavarsdóttur, með stuðningi fulltrúa, Framsóknar og Samfylkingar.	8

Viðaukar

Fylgiskjal 1	Tillaga Viðreisnar að gjaldtöku í sjávarútvegi Minnisblað Hönnu Katrínar Friðriksson
Fylgiskjal 2	Lög um stjórn fiskveiða með þeim breytingum sem “breytingarfrumvarp Sigurðar Inga Jóhannssonar” gerði ráð fyrir.

Kynningar sérfræðinga

1	Veiðigjald og útreikningur þess
2	Veiðigjöld í öðrum löndum
3	Veiðigjöld á Grænlandi og tillögur um nýtt fyrirkomulag
4	Færeyska kerfið
5	Tekjur af sölu aflamarks og aflahlutdeildar
6	Valkostir um innheimtu veiðigjalda
7	Markaðsleiðir við gjaldtöku
8	Tekjur af veiðigjaldi - tvær útfærslur
9	Afkoma fiskveiða, renta og veiðigjöld
10	Hugmyndir Ragnars Árnasonar, prófessors, um veiðigjöld og uppboð
11	Innheimtuleiðir veiðigjalda - tekjur og áhrif á virði

1. Skipan nefndar

Með bréfi dags. 8. maí 2017 skipaði Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, þverpólítíska sáttanefnd um gjaldtöku í sjávarútvegi. Nefndin var skipuð með erindisbréfi og vísan í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokksins, Viðreisnar og Bjartrar Framtíðar, með það að markmiði að skila tillögum til ráðherrans í formi lagafrumvarps, eigi síðar en 1. desember 2017. Var öllum þingflokki boðið að tilnefna einn fulltrúa sem sitja myndi fyrir þeirra hönd í nefndinni.

Eftirtaldir fulltrúar voru skipaðir í nefndina:

Þorsteinn Pálsson, formaður nefndarinnar skipaður án tilnefningar,
Hanna Katrín Friðriksson alþingismaður tilnefnd af hálfu Viðreisnar,
Teitur Björn Einarsson alþingismaður tilnefndur af hálfu Sjálfstæðisflokksins,
Theodóra S. Þorsteinsdóttir alþingismaður tilnefnd af hálfu Bjartrar Framtíðar,
Logi Már Einarsson alþingismaður tilnefndur af hálfu Samfylkingarinnar,
Svandís Svavarsdóttir alþingismaður tilnefnd af hálfu Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs,
Páll Jóhann Pálsson, fyrrverandi alþingismaður, tilnefndur af hálfu Framsóknarflokksins,
Mörður Ingólfsson tilnefndur af hálfu Pírata.

Sérfræðingar á vegum nefndarinnar voru Dr. Daði Már Kristófersson og Dr. Gunnar Haraldsson. Starfsmaður nefndarinnar var Sigríður María Egilsdóttir, ritari.

1.1 Starf og markmið nefndarinnar

Yfirlýst markmið nefndarinnar var að tillögur hennar gætu orðið grundvöllur að þverpólítískri og víðtækri sátt í samfélaginu um sjávarútveginn og þar með grunnur að auknum stöðugleika í starfsumhverfi hans og tengdra greina til framtíðar. Var nefndinni ætlað að skila til ráðherrans tillögum þess efnis eigi síður en 1. desember 2017. Nefndin hélt níu formlega fundi frá 19. maí til 6. september.

1.1.1 Álitaefni

Á fyrsta fundi nefndarinnar var kallað eftir afstöðu allra fulltrúa stjórnsmálaflokkanna til þeirra álitaefna sem nefndinni var falið að takast á við, hvaða leiðir þeir og þeirra flokkar teldu æskilegar,

hverju þeir teldu rétt að breyta og hverju ekki. Frá upphafi var ljóst að nokkur samstaða væri milli Viðreisnar, Samfylkingarinnar, Bjartrar Framtíðar og Pírata hvað hugmyndafræðilega útfærslu gjaldtökunnar varðaði. Af þeirra hálfu kom fram að einskonar útfærsla á markaðsleið væri sanngjörn og skilvirk aðferð til að ákvarða gjald fyrir afnotaréttinn. Slík leið væri heppilegri en pólitísk ákvörðun um umfang gjaldsins. Fulltrúar allra flokka voru sammála um að gjaldtaka samkvæmt gildandi reglum væri gölluð og byggði m.a. á of gömlum upplýsingum.

Að öðru leyti var ekki ljóst hve mikil samstaða gæti myndast milli annarra flokka um aðferð til gjaldtöku. Einnig komu fram mismunandi áherslur varðandi umfang gjaldtöku.

Fulltrúi Viðreisnar lagði fram tillögu að nýtingarsamningum til 25 ára með árlegu uppboði á 4% aflahlutdeildar. Fulltrúi Vinstri Grænna lagði áherslu á að horft yrði til orðalags hins svokallaða “auðlindaákvæðis” stjórnarskrártillagna. Fulltrúi Framsóknarflokksins lagði fram tillögu af sinni hálfu þau drög að lagafrumvarpi sem Sigurður Ingi Jóhannsson fyrrum sjávarútvegsráðherra lét vinna.

Í samræmi við óskir nefndarmanna unnu sérfræðingar á vegum nefndarinnar, Daði Már Kristófersson og Gunnar Haraldsson, ítarlegar kynningar og útreikninga um ýmisleg málefni tengd störfum og athugunum nefndarinnar. Meðal þess sem sérfræðingar fjölluðu um var afkoma fiskveiða, renta og gjöld, tillögur að nýju færeysku gjaldtökufyrirkomulagi, gjaldtöku á Grænlandi og veiðigjöld í nokkrum öðrum löndum. Kynningar sérfræðinga má sjá hér að neðan í kynningum 1-11.

1.2 Álit og niðurstöður fyrri nefnda

Í upphafi lagði ég áherslu á að nefndin hefði til hliðsjónar eins og frekast væri kostur þann árangur sem náðist í störfum fyrri nefnda um þetta viðfangsefni, einkum í tíð tveggja síðustu ríkisstjórna. Þó að það starf hafi ekki leitt til niðurstöðu myndaðist þar eigi að síður breiður skilningur um ýmis grundvallaratriði. Þar á meðal að leggja tímabundin afnot til grundvallar gjaldtöku. Nauðsynlegt er því að gera grein fyrir þeirri vinnu.

1.2.1 Sáttanefndin 2009-2010

Nefndin var skipuð 19 fulltrúum frá bæði stjórnmalaflokkum og hagsmunaaðilum. Nefndinni var ætlað að skilgreina álitaefti við stjórn fiskveiða og láta vinna greiningar til að setja fram valkosti varðandi endurskoðun. Starf nefndarinnar gekk illa en meirihlutinn lagði að endingu til þá

„grunnhugmynd“ að gerðir yrðu samningar um nýtingu aflaheimilda og „þannig gengið formlega frá því að auðlindinni [væri] ráðstafað af ríkinu gegn gjaldi og að eignarréttur ríkisins [væri] skýr“. Að baki lá álit frá Karli Axelssyni hrl. og Lúðviki Bergvinssyni hdl, sem byggði að mestu á samskonar hugmyndum sem höfðu verið reifaðar áratug fyrr fyrir Endurskoðunarnefndina. Þá var jafnframt lagt til að „aflaheimildum [yrði] skipt í „potta“ þar sem annars vegar væru aflahlutdeildir og hins vegar bætur og ívilnanir, svo sem byggðakvóti. Að auki skyldi úthlutun nýrra heimilda fara fram á opinberum markaði. Þá taldi meirihlutinn að „aðgangur að aflaheimildum“ þurfi „upp að einhverju tilteknu marki“ að vera tengdur við byggðir og að „þrengja“ eða „afnema“ þurfi heimild til flutnings aflamarks. Starfshópurinn fjallaði nær ekkert um gjaldtöku. Alls fylgdu 12 bókanir eða sérálit skýrslu nefndarinnar.

1.2.2 Nefnd Sigurðar Inga Jóhannssonar

Í lok september 2013 skipaði nýr ráðherra sjávarútvegsmála vinnuhóp sem falið var það hlutverk að undirbúa frumvarp til breytinga á lögum um stjórn fiskveiða ásamt athugasemdum er byggja skyldi á stjórnarsáttmála. Við samningu þess skyldi m.a. byggt á skiptingu aflaheimilda í tvo flokka þar sem í stærri flokknum yrði gert ráð fyrir þeim aflaheimildum sem nú eru á hendi einstakra handhafa aflaheimilda og sem ráðstafað verði til þeirra með langtímasamningum með tilteknum afnotatíma. Við mat á því hver hlutföll aflaheimilda eigi að vera hvorum flokki skyldi sérstaklega horft til stöðunnar eins og hún væri nú. Starfshópurinn skipuðu Karl Axelsson hrl. og Lúðvík Bergvinson lögmaður, sem verið höfðu ráðgjafar sáttanefndarinnar. Auk þeirra sátu í nefndinni Kristín Haraldsdóttir forstöðumaður við HR og Helga Sigurrós Valgeirsdóttir aðstoðarmaður ráðherra sem leiddi starfið á meðan vinna hópsins stóð yfir. Þá sat lögfræðingur í ráðuneytinu einnig í starfshópnum. Starfshópurinn skilaði af sér drögum að frumvarpi til breytinga á lögum um stjórn fiskveiða ásamt athugasemdum þann 1. febrúar 2014, sem leitast var við að kynna ríkisstjórn og helstu trúnaðarmönnum, en ekki reyndist samstaða um að bera fram á þingi.

2. Tillögur tveggja nefndarmanna að gjaldtökuaðferð í sjávarútvegi

Ljóst er að nefndin náði ekki að ljúka störfum í samræmi við óskir ráðherra vegna þingrofs og kosninga. Eigi að síður voru lagðar fram tvær tillögur af hálfu nefndarmanna, annars vegar af hálfu fulltrúa Viðreisnar og hins vegar fulltrúa Framsóknarflokksins.

2.1. Tillaga Hönnu Katrínar Friðriksson (Viðreisn)

Á fundi nefndarinnar þann 18. ágúst 2017, lagði Hanna Katrín Friðriksson, fulltrúi Viðreisnar, fram minnisblað er innihélt tillögu um framkvæmd gjaldtöku. Samkvæmt tillögunni skyldi gjaldtakan endurspeglar arðsemi nýtingar auðlindarinnar á hverjum tíma. Jafnframt skyldi hún viðhalda hvötum núverandi fyrirkomulags varðandi sjálfbæra nýtingu. Ennfremur þyrfti gjaldtakan að fela í sér svigrúm til mótvægisáðgerða á sviði innviðauppbyggingar og vera eins einföld og gagnsæ og kostur væri.

Samkvæmt tillögunni skyldu gerðir staðlaðir nýtingarsamningar sem væru einkaréttarlegs eðlis. Núverandi gjaldtöku yrði hætt samtímis, en í stað þess yrðu lausu samningarnir seldir á markaði. Öll íslensk fiskiskip með leyfi til veiða gætu keypt aflahlutdeild á markaði í samræmi við gildandi reglur. Skipulag sölu á aflahlutdeild yrði hagað á þann hátt að það stuðli að eðlilegri verðmyndun, skilvirkni og sanngjarnri skiptingu ábata. Gert er ráð fyrir að styðjast við svokallað „clearing house“ fyrirkomulag.

Á hverju ári yrðu 4% nýtingarsamninganna lausir og allir nýir samningar væru til 25 ára. Þá skyldi hluti tekna af sölu aflahlutdeilda renna í sérstakan innviðasjóð.

Minnisblaðið má sjá í heild sinni sem fylgiskjal 1 með skýrslu þessari.

2.2 Tilaga Páls Jóhanns Pálssonar (Framsóknarflokkurinn)

Á fundi nefndarinnar, þann 22. ágúst, lagði Páll Jóhann Pálsson fram tillögu sína til nefndarinnar. Lagði hann fram frumvarp sem Sigurður Ingi Jóhannsson, fyrrum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, vann á sínum tíma í ráðuneytinu en var aldrei lagt fram á Alþingi og ekki birt. Í stuttu máli staðfesti frumvarpið að um tímabundna nýtingarsamninga væri að ræða. Aflahlutdeildum skyldi ráðstafa með samningum um leigu á aflahlutdeild milli íslenska ríkisins og aðila sem eiga skip með almennt veiðileyfi. Gildistími samninganna var nefndur 23 ár, í það lengsta. Leigugjald yrði ákvarðað af ráðherra með reglugerð ár hvert, eigi síðar en 15. júlí. Þá gerði frumvarpið ráð fyrir að veiðigjöld yrðu ákvörðuð með hliðsjón af nýrri gögnum en nú er gert og endurspeglar betur stöðu fyrirtækjanna á þeim tíma er þeim er gert að greiða veiðigjöldin.

Frumvarpið í heild sinni má náglást sem fylgiskjal 2

3. Niðurstaða um stöðu mála í nefndinni

Ljóst er að enginn botn hefur verið sleginn í störf nefndarinnar vegna þingrofs og kosninga.

Á fundi nefndarinnar 6. september síðastliðinn ítrekaði ég þá skoðun mína að mikilvæg forsenda fyrir áframhaldandi leit að lausn væri samstaða um að gjaldtaka skyldi miðast við tímabundin afnot auðlindarinnar. Á það gátu allir flokkar fallist nema Sjálfstæðisflokkurinn sem ekki var tilbúinn til þess að svo komnu máli.

Að minni hyggju er gjald fyrir tímabundinn afnotarétt forsenda fyrir því að ná megi tveimur afar mikilvægum markmiðum í löggjöf um þessu efni. Annars vegar að lagareglurnar endurspegli með alveg ótvíræðum hætti sameign þjóðarinnar. Hins vegar að þær megi stuðla að sem mestri þjóðhagslegri hagkvæmni veiðanna. Í þessu ljósi var nauðsynlegt að mínu áliti að kanna mögulega samstöðu um þetta grundvallaratriði áður en reyndi á samkomulagsvilja um aðferð við gjaldtöku og umfang hennar. Um þau atriði var augljóslega meira svigrúm til samkomulags. Það á einnig við um tímalengd nýtingarréttar.

Í beinu framhaldi af fundi nefndarinnar 6. september síðastliðinn gerði ég ráðherra munnlega grein fyrir því að ég teldi tilgangslítið að halda tilraunum til samkomulags um önnur álitaefni áfram að óbreyttri afstöðu forystuflokks ríkisstjórnarinnar til tímabundinna réttinda. Þetta mat mitt er óbreytt.

4. Bókanir

4.1 Bókun Svandísar Svavarsdóttur, með stuðningi fulltrúa, Framsóknar og Samfylkingar.

Á fundi nefndarinnar, þann 20. júní 2017, óskaði Svandís Svavarsdóttir, ásamt fulltrúa Samfylkingarinnar og Framsóknar að bóka eftirfarandi:

Fulltrúar VG, Framsóknarflokks og Samfylkingar í nefndinni undrast þau orð sem formaður nefndarinnar birti í grein um stöðu ríkisstjórnarinnar þar sem lagt er út frá því að í „því breiða samtali sem lagt hefur verið upp með á nokkrum sviðum nái Sjálfstæðisflokkurinn saman með þeim tveimur flokkum í minnihlutanum sem mest eru á móti breytingum. Á næstu mánuðum eða misserum komast þeir flokkar tæpast hjá því að svara hvert hugur þeirra stefnir

í þeim efnum.“ Síðar í sömu grein eru þessir tveir flokkar nefndir, þ.e. Vinstrihreyfingin – grænt framboð og Framsóknarflokkurinn.

Markmið nefndarinnar samkvæmt erindisbréfi er að ná saman um tillögur sem „geti orðið grundvöllur að þverpólískri og víðtækri sátt í samfélaginu um sjávarútveginn og þar með grunnur að auknum stöðugleika í starfsumhverfi hans og tengdra greina til framtíðar.“

Fulltrúarnir telja vandséð að formaður nefndar sem hefur nýlega lagt af stað í þessa vandasömu vegferð sé að vinna þeim málstað mikið gagn með skeytasendingum í garð annarra stjórnsmálaflokka. Ef einhver alvara er af hálfu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og formanns nefndarinnar er mikilvægt að með vinnunni framundan verði vandað til verka og nefndin ekki nýtt sem vettvangur fyrir átök milli ríkisstjórnarflokkanna.

Minnisblað

Hugmyndir HKF að nýju fyrirkomulagi á innheimtu gjalda fyrir aðgang að fiskveiðiauðlindinni.

Áherslur um veiðigjöld

Vinna nefndar um endurskoðun veiðigjalda hefur leitt í ljós að ýmsir kostir standa til boða hvað varðar fyrirkomulag innheimtu þeirra. Þessir mismunandi kostir hafa allir sína kosti og galla. Mikilvægt er leggja skýrar línur varðandi mikilvægustu eiginleika nýs fyrirkomulags og það sem helst ber að forðast.

Mikilvægt er að leggja áherslu á eftirfarandi viðmið varðandi nýtt fyrirkomulag veiðigjalda

1. Aðferð við gjalddöku fyrir aðgang að sameiginlegum auðlindum þjóðarinnar endurspegli arðsemi nýtingar á hverjum tíma.
2. Gjaldtökuaðferð viðhaldi þeim heilbrigðu hvötum sem einkenna núverandi fyrirkomulag fiskveiðistjórnunar hvað varðar sjálfbæra nýtingu, góða umgengni um auðlindina, langtíma arðsemi, hvata til nýsköpunar og vöruþróunar og samkeppnishæfni íslensk sjávarútvegs til lengri tíma.
3. Gjaldtökuaðferð feli í sér svigrúm til mótvægisáðgerða, gerist þeirra þörf.
4. Gjaldtökuaðferð verði eins einföld, gegnsæ og fyrirsjáanleg og kostur er.

Tillaga að gjalddöku með uppboði fyrir nýtingarsamninga

Ný aðferð við gjalddöku byggi á núverandi aflahlutdeildarkerfi með eftirfarandi breytingum:

1. Gerðir verði nýtingarsamningar í samræmi við álit sáttanefndar undir forystu Guðbjarts Hannessonar frá 2010 og drög að frumvarpi Sigurðar Inga Jóhannssonar frá 2014 og með tilvísun í hugmyndir Jóns Gunnarssonar frá 2016.
2. Nýtingarsamningarnir verði staðlaðir, þ.e. hver samningur segi einungis til um aflahlutdeild í ákveðinni tegund til ákveðins tíma.
3. Nýtingarsamningarnir verði einkaréttarlegs eðlis, þ.e. hliðstæðir leigusamningum sem ríkið gerir vegna fasteigna sem það leigir einkaaðila.
4. Núverandi gjalddöku verði hætt, en í stað þess verði lausir samningar seldir á markaði. Öll íslensk fiskiskip með leyfi til veiða geti keypt aflahlutdeild á markaði, í samræmi við gildandi reglur. Reglur um rétt til kaupa og sölu á aflamarki og aflahlutdeild, sem og um hámarkseign einstakra aðila, verði óbreyttar frá núverandi fyrirkomulagi.
5. Skipulag sölu á aflahlutdeild stuðli að eðlilegri verðmyndun, skilvirkni og sanngjarnri skiptingu ábata, t.d. með svokölluðu „clearing house“ fyrirkomulagi
6. Nýtingarsamningum verði í upphafi úthlutað til núverandi eigenda aflahlutdeildar þannig að 4% samninganna verði að jafnaði laus á hverju ári. Allir nýir samningar verði til 25 ára.
7. Þegar aflahlutdeild er ákvörðuð í fyrsta sinn skal úthluta með sama fyrirkomulagi, þ.e. með 25 samningum sem hafa gildistíma frá 1 upp í 25 ár, þannig að 4% aflahlutdeildar verði boðin til sölu á hverju ári eftir úthlutun.
8. Hluti tekna af sölu aflahlutdeilda skal renna í sérstakan innviðasjóð sem hefur það verkefni að efla byggð utan höfuðborgarsvæðisins. Forsætisráðherra eða ráðherra byggðamála verði falið að undirbúa löggjöf um sjóðinn.

Fylgiskjal 2

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, með síðari breytingum (samningaleið).

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

1. gr.

1. gr. laganna orðast svo:

Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun þeirra og sjálfbærri og hagkvæmri nýtingu, treysta atvinnu og byggð í landinu og hámarka þjóðhagslegan ávinning af auðlindinni. Íslenska ríkið er eigandi veiðiréttar úr nytjastofnum og ráðstafar honum eins og nánar er kveðið á um í lögum þessum.

2. gr.

Við 2. gr. laganna bætist ný málsgrein sem orðast svo:

Til nytjastofna sjávar skv. V. kafla teljast sjávardýr, svo og sjávargróður, sem nytjuð eru og kunna að verða nytjuð, hvort sem er innan eða utan íslenskrar fiskveiðilögsögu.

3. gr.

Á eftir 2. gr. laganna kemur ný grein, 2. gr. a, sem orðast svo:

Í lögum þessum merkir:

1. *Aflahlutdeild*: Réttur til að fá úthlutað tilteknu hlutfalli af leyfðum heildarafla úr nytjastofni sem úthlutað er úr flokki 1, sbr. 6. gr. b. Að breyttu breytanda tekur þessi skýring einnig til hugtaksins „krókaafhlutdeild.“
2. *Aflamark*: Það magn sem heimilt er að veiða innan fiskveiðiárs eða annars tímabils samkvæmt lögum þessum. Að breyttu breytanda tekur skýringin einnig til hugtaksins „krókaafلامark.“
3. *Fiskveiðiár*: 12 mánaða tímabil, frá 1. september ár hvert til 31. ágúst næsta árs.
4. *Heildarafli*: Heildaraflamagn allra skipa mælt í óslægðum afla upp úr sjó.
5. *Leigugjald*: Gjald sem samningshafi greiðir fyrir veiðirétt samkvæmt samningi um leigu á aflahlutdeild.
6. *Nytjastofn*: Sjávardýr, svo og sjávargróður, sem nytjuð eru eða kunna að verða nytjuð.
7. *Samningshafi*: Gagnaðili íslenska ríkisins samkvæmt samningi um leigu á aflahlutdeild.
8. *Samningur um leigu á aflahlutdeild*: Tímabundinn samningur um rétt til að fá úthlutað tilteknu hlutfalli af leyfðum heildarafla úr nytjastofnum sem veiðar eru takmarkaðar á og úthlutað er úr flokki 1, sbr. 6. gr. b.

9. *Veiðigjald*: Gjald sem greitt skal vegna veiða á nytjastofnum sjávar sem samningar um leigu á aflahlutdeild taka ekki til. Um ákvörðun veiðigjalds, álagningu, innheimtu og upplýsingaöflun skal fara fram sem leigugjald væri samkvæmt fyrirmælum 20. gr. b – 20. gr. f að breyttu breytanda.
10. *Veiðiréttur*: Réttur til veiða úr nytjastofnum samkvæmt lögum þessum.
11. *Þorskígildi*: Stuðull sem lýsir verðmæti 1 kg af tiltekinni tegund sem hlutfall af verðmæti 1 kg af þorski.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. mgr. 6. gr. laganna:

- a. 1. másl. orðast svo: Ráðherra skal hafa til ráðstöfunar tiltekið hlutfall aflaheimilda úr flokki 2, sbr. 3. mgr. 6. gr. b, á hverju fiskveiðiári sem gegn greiðslu gjalds er heimilt að ráðstafa til skipa sem hafa leyfi til frístundaveiða skv. 2. tölul. 4. mgr. vegna afla sem er fenginn við frístundaveiðar.
- b. 3. másl. fellur brott.

5. gr.

Á eftir 6. gr. laganna koma þrjár nýjar greinar, 6. gr. a – 6. gr. c, svohljóðandi:

a. (6. gr. a.)

Veiðar á þeim tegundum sjávardýra, sem ekki sæta takmörkunum á leyfilegum heildarafla skv. 3. gr., eru frjálstar öllum þeim skipum, sem leyfi fá til veiða í atvinnuskyni skv. 4. gr., með þeim takmörkunum sem leiðir af almennum reglum, svo sem um veiðisvæði, veiðarfæri og veiðitíma.

b. (6. gr. b.)

Leyfilegur heildarafli í þeim tegundum sjávardýra, sem sæta takmörkunum á leyfilegum heildarafla skv. 3. gr., skiptist í tvo flokka.

Í flokk 1 falla 94,7% af leyfðum heildarafla í hverri tegund, sbr. 1. mgr., á skilgreindu viðmiðunartímabili. Rétti til veiða úr flokki 1 skal ráðstafað með samningum um leigu á aflahlutdeild í samræmi við ákvæði 7. gr.

Í flokk 2 falla 5,3% af leyfðum heildarafla í hverri tegund, sbr. 1. mgr., á skilgreindu viðmiðunartímabili. Rétti til veiða úr flokki 2 skal varið til að mæta áföllum skv. 1. tölul. 1. mgr. 10. gr., til stuðnings byggðarlögum skv. 2. tölul. 1. mgr. 10. gr., til línuvöðunar skv. 8. mgr. 11. gr., til strandveiða skv. 6. gr. d, til veiða sem eru taldar í 6. gr. og til annarra tímabundinna ráðstafana samkvæmt lögum þessum. Ráðherra er heimilt að mæla nánar fyrir um þessa framkvæmd í reglugerð.

Ráðherra getur skipt á aflaheimildum í einstökum tegundum, sem verða til ráðstöfunar úr flokki 2 á hverju fiskveiðiári, fyrir aflamark í öðrum tegundum eftir því sem hann telur þörf fyrir. Ráðherra er heimilt að fela Fiskistofu ákveðna framkvæmdaþætti til að tryggja að skipti þessi geti gengið eftir. Ráðherra skal kveða nánar á um framkvæmd ákvæða greinarinnar í reglugerð, svo sem um magn einstakra tegunda sem boðnar verða í skiptum á einstökum fiskveiðiárum og aðra framkvæmdaþætti.

Úthlutað aflamark eða krókaafلامark einstakra samningshafa á hverju fiskveiðiári, veiðitímabili eða vertíð ræðst af aflahlutdeild samkvæmt samningi um leigu á aflahlutdeild og leyfðum heildarafla í viðkomandi tegund skv. 3. gr. sem úthlutað er úr flokki 1.

c. (6. gr. c.)

Ráðherra skal eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti leggja fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um meðferð og ráðstöfun aflaheimilda í flokki 2, sbr. 3. mgr. 6. gr. b, vegna næstu þriggja fiskveiðiára ásamt rökstuddri greinargerð.

6. gr.

1. másl. 1. mgr. 6. gr. a laganna, sem verður 6. gr. d, orðast svo: Á hverju fiskveiðiári ráðstafar ráðherra með reglugerð tilteknu hlutfalli aflaheimilda úr flokki 2, sbr. 3. mgr. 6. gr. b, sem nýttar skulu til veiða á tímabilinu 1. maí til 31. ágúst samkvæmt sérstökum leyfum Fiskistofu.

7. gr.

Á eftir 6. gr. a laganna koma þrjár nýjar greinar, 7. gr., 7. gr. a og 7. gr. b, svohljóðandi:

a. (7. gr.)

Aflahlutdeildum úr flokki 1, sbr. 2. mgr. 6. gr. b, skal ráðstafa með samningum um leigu á aflahlutdeild á milli íslenska ríkisins annars vegar og hins vegar aðila sem eiga skip sem hlotið hefur almennt veiðileyfi skv. 4. gr. Með hverjum samningi um leigu á aflahlutdeild fyrir sig skal ráðstafa aflahlutdeild vegna einnar tegundar sjávardýra sem veitir ýmist rétt til úthlutunar aflamarks eða krókaafلامarks eftir því sem kveðið er á um í viðkomandi samningi.

Gildistími samninga skv. 1. mgr. skal vera 23 ár nema samningshafi óski eftir skemmri gildistíma. Íslenska ríkið getur sagt samningum upp í heild eða að hluta með að lágmarki 15 ára fyrirvara, þó fyrst eftir 1. september 2022, enda liggi þá fyrir skýrsla skv. 27. gr. og ákvörðun um það fyrirkomulag sem við tekur að samningstíma loknum hefur verið lögfest. Sé samningi ekki sagt upp framlengist hann um eitt ár í senn með sama uppsagnarfresti.

Ráðherra annast gerð samninga samkvæmt þessari grein fyrir hönd íslenska ríkisins, en getur falið Fiskistofu gerð þeirra. Fiskistofa skal halda skrá yfir alla gerða samninga og breytingar á þeim.

Úthlutað aflamark eða krókaafلامark einstakra skipa samningshafa á hverju skilgreindu tímabili ræðst annars vegar af leyfðum heildarafla í viðkomandi tegund skv. 3. gr. og kemur til úthlutunar úr flokki 1 og hins vegar af aflahlutdeild samkvæmt samningi viðkomandi. Fiskistofa skal fyrir upphaf hvers veiðitímabils senda tilkynningu til hvers samningshafa um úthlutað aflamark eða krókaafلامark á tímabilinu.

b. (7. gr. a.)

Um leigugjald fyrir veiðirétt samkvæmt samningum um leigu á aflahlutdeild sem gerðir eru á grundvelli 1. mgr. 7. gr. fer samkvæmt fyrir mælum V. kafla þessara laga.

c. (7. gr. b.)

Samningar um leigu á aflahlutdeild skv. 7. gr. skulu a.m.k. hafa að geyma ákvæði um:

1. *Aðild.* Aðilar samnings skulu ávallt vera tveir. Íslenska ríkið sem eigandi veiðiréttar og gagnaðili þess sem samningshafi. Tilgreina skal samningshafa með nafni viðkomandi, kennitölu og heimilisfangi og sveitarfélagi þar sem hann á heimilisfesti.
2. *Aflahlutdeild.* Tilgreina skal hlutfall aflahlutdeildar, tegund sjávardýra sem aflahlutdeild tekur til sem og hvort aflahlutdeild veiti rétt til úthlutunar aflamarks eða krókaafلامarks.

3. *Skyldu samningshafa til að skrá aflahlutdeild á skip í hans eigu.*
4. *Gildistíma samnings.*
5. *Uppsögn.* Tilgreina skal heimildir hvors samningsaðila um sig til að segja upp samningi.
6. *Ráðstöfunarheimildir samningshafa,* þar með talið heimildir til framsals aflahlutdeilda og veðsetningar.
7. *Forkaupsrétt sveitarfélags.*
8. *Skyldur íslenska ríkisins samkvæmt samningnum.*
9. *Skyldur samningshafa samkvæmt samningnum.*
10. *Leigugjald og greiðslutilhögun.*
11. *Vanefndir og vanefndaúrræði.* Gera skal grein fyrir vanefndaúrræðum aðila, þ.m.t. heimildum hvors samningsaðila um sig til að rifta samningi.
12. *Tilkynningar, breytingar, skráningar og birtingu.*
13. *Bótareglur og undanþágur.*
14. *Samráðsnefnd hagsmunaaðila.*

Allar breytingar á samningum skv. 1. mgr., þ.m.t. framsal í heild eða að hluta, skulu gerðar skriflega og staðfestar af samningshafa sem og Fiskistofu fyrir hönd íslenska ríkisins.

Falli samningur um leigu á aflahlutdeild af einhverjum ástæðum úr gildi skal Fiskistofa ráðstafa aflahlutdeild samkvæmt viðkomandi samningi hlutfallslega til annarra samningshafa um aflahlutdeild í sömu tegund að teknu tilliti til ákvæða um hámark á yfírráðum aðila yfir aflahlutdeildum skv. 13. gr. Ráðherra skal fyrir hönd íslenska ríkisins staðfesta að samningur sé fallinn úr gildi.

8. gr.

1. másl. 7. gr. laganna, sem verður 8. gr., orðast svo: Útgerðum skipa, sem veiðileyfi hafa með krókaafلامarki, er heimilt að stunda veiðar úr þeim tegundum sem þeir hafa krókaafلامark í og enn fremur tegundum sem ekki sæta takmörkunum á leyfilegum heildarafla.

9. gr.

8. gr. laganna fellur brott.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

- a. Við 1. másl. 1. mgr. bætist: með samningi um leigu á aflahlutdeild skv. 2. mgr. 7. gr.
- b. Við 1. másl. 2. mgr. bætist: með samningi um leigu á aflahlutdeild skv. 2. mgr. 7. gr.
- c. Við 2. másl. 2. mgr. bætist: auk aflaverðmætis og sérstaks tilkostnaðar einstakra aðila við að þróa og hefja veiðar í tiltekinni tegund.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

- a. 1. másl. 1. mgr. orðast svo: Á hverju fiskveiðiári skal ráðherra hafa til ráðstöfunar með reglugerð tiltekið magn aflaheimilda úr flokki 2, sbr. 3. mgr. 6. gr. b, sem hann getur ráðstafað þannig.
- b. Í stað orðsins „botnfiski“ í a-lið 2. tölul. 1. mgr. kemur: sjávardýrum.
- c. 2. mgr. fellur brott.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „magn í óslægðum botnfiski sem ráðherra ákveður með heimild í 5. mgr. 8. gr.“ í 5. málsl. 8. mgr. kemur: magn í óslægðum botnfiski sem ráðherra ráðstafar úr flokki 2, sbr. 3. mgr. 6. gr. b.
- b. Við 10. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Á þennan afla reiknast ekki leigugjald.

13. gr.

12. gr. laganna orðast svo:

Farist skip sem aflahlutdeild samkvæmt samningi um leigu á aflahlutdeild er skráð á skal samningshafi halda aflamarki þess við úthlutun í upphafi næsta fiskveiðiárs eða veiðitímabils þar á eftir, enda hafi aflahlutdeild þess ekki verið skráð á annað skip.

Samningshafa er heimilt að framselja samning um leigu á aflahlutdeild að hluta eða öllu leyti til aðila sem uppfyllir skilyrði 1. mgr. 7. gr. til að vera samningshafi, enda leiði framsalið ekki til þess að aflahlutdeild framsalshafa verði bersýnilega umfram veiðigetu skipa í hans eigu. Framsal samnings um leigu á aflahlutdeild hvort heldur að hluta eða öllu leyti skal vera skriflegt og öðlast ekki gildi fyrr en að fenginni staðfestingu Fiskistofu, sbr. 2. mgr. 7. gr. b. Í tilkynningu til Fiskistofu skal m.a. gera grein fyrir greiðslum sem inntar eru af hendi vegna framsals.

Þrátt fyrir þær takmarkanir á framsali samninga um leigu á aflahlutdeild sem kveðið er á um í 2. mgr. er heimilt að veðsetja slíka samninga. Veðréttur í samningi um leigu á aflahlutdeild öðlast réttarvernd við þinglýsingu í samræmi við ákvæði þinglýsingalaga og skal upplýsingum um veðsetninguna miðlað til Fiskistofu. Eignist veðhafi, sem ekki uppfyllir skilyrði 1. mgr. 7. gr. til að vera samningshafi, samning um leigu á aflahlutdeild við nauðungarsölu skal hann innan þriggja mánaða ráðstafa honum til aðila sem uppfyllir þau skilyrði.

Hafi fiskiskip, sem aflahlutdeild samkvæmt samningi um leigu á aflahlutdeild þar að lútandi er skráð á, verið veðsett með samningi er hvort tveggja óheimilt að framselja eða veðsetja þann hluta samningsins sem til hennar tekur nema með þinglýstu samþykki þeirra sem veðréttindi eiga í viðkomandi fiskiskipi.

14. gr.

Á eftir 12. gr. laganna kemur ný grein, 12. gr. a, sem orðast svo:

Við framsal á samningi um leigu á aflahlutdeild í heild eða að hluta til aðila sem á heimilisfesti í öðru sveitarfélagi en framseljandi, á sveitarstjórn í því sveitarfélagi sem framseljandi er skráður með heimilisfesti forkaupsrétt. Forkaupsrétt skal framseljandi bjóða skriflega sveitarstjórn sem hlut á að máli og skal söluverð sem og aðrir skilmálar tilgreint á tæmandi hátt. Sveitarstjórn skal svara forkaupsréttartilboði framseljanda skriflega innan fjögurra vikna frá móttöku þess og fellur forkaupsréttur niður sé tilboði ekki svarað innan þess frests. Í því svari getur sveitarstjórn upplýst að hún hyggist neyta forkaupsréttar með fyrirvara um skilyrði 4. mgr. Hefur sveitarstjórn þá fjórar vikur til að uppfylla það skilyrði og fellur forkaupsréttur niður sé það ekki uppfyllt innan þess frests.

Við framsal á hlut í samningshafa, sem leiðir til þess að framsalshafi sem hefur heimilisfesti í öðru sveitarfélagi en samningshafi eignast í honum meiri hluta, getur ráðherra heimilað sveitarstjórn í því sveitarfélagi, þar sem samningshafi er skráður með heimilisfesti, forkaupsrétt. Skilyrði þess er að framsalið hafi í för með sér veruleg neikvæð áhrif fyrir byggða- og atvinnuþróun í því sveitarfélagi þar sem samningshafi hefur heimilisfesti. Framseljandi skal

tilkynna sveitarstjórn skriflega um framsalið og skal söluverð sem og aðrir skilmálar tilgreint á tæmandi hátt. Sveitarstjórn skal ákveða hvort óskað verði heimildar ráðherra til forkaupsréttar innan fjögurra vikna frá móttöku tilkynningar og er það eingöngu heimilt sé skilyrði 4. mgr. uppfyllt. Ráðherra skal afla umsagnar Bygðastofnunar, sem skal berast innan tveggja vikna, og skal ákvörðun ráðherra liggja fyrir eigi síðar en tveimur vikum frá því að umsögn berst. Heimili ráðherra beitingu forkaupsréttar hefur sveitarstjórn tvær vikur til að neyta forkaupsréttarins og fellur forkaupsréttur niður sé það ekki gert innan þess frests.

Ef heimilisfesti samningshafa er fært úr einu sveitarfélagi í annað hefur sveitarstjórn í því sveitarfélagi, þaðan sem heimilisfesti samningshafa var flutt, forkaupsrétt komi til framsals skv. 1. og 2. mgr. í eitt ár eftir að skráningu að því leyti hefur verið breytt. Óheimilt er að framselja hið framselda að nýju fyrr en að liðnum þeim tíma án samþykkis sveitarstjórnar þess sveitarfélags sem heimilisfesti var flutt úr.

Skilyrði þess að sveitarfélag geti neytt forkaupsréttar er að sveitarstjórn hafi áður tryggt að fyrir hendi sé aðili, eða aðilar, sem uppfylli skilyrði 1. mgr. 7. gr. til að vera samningshafi, eða samningshafar, eigi heimilisfesti í viðkomandi sveitarfélagi þegar forkaupsréttarboðið kom fram, og sveitarfélagið muni ráðstafa viðkomandi réttindum til þess eða þeirra aðila. Sveitarstjórn skal leita tilboða með opinberum hætti.

Sé heimilisfesti flutt eða verðmætum ráðstafað andstætt ákvæðum þessarar greinar um forkaupsrétt sveitarfélaga getur forkaupsréttarhafi krafist þess að ganga inn í kaupin, enda sé málsókn hafin innan sex mánaða frá því að hann fékk vitneskju um sölu. Þegar um forkaupsrétt skv. 2. mgr. er að ræða er heimild ráðherra samkvæmt ákvæðinu forsenda þess að forkaupsréttarhafi geti krafist þess að ganga inn í kaupin með þessum hætti.

Ef samningur um leigu á aflahlutdeild eða hlutur í samningshafa er seldur við nauðungarsölu getur forkaupsréttarhafi skv. 1.–3. mgr. gengið inn í hæsta boð, enda tilkynni hann það áður en lokið er að leita boða í eignina við uppboð eða innan fjögurra vikna frá því honum er kynnt kauptilboð sem er aflað við nauðungarsölu á almennum markaði. Ráðstöfun uppboðskaupanda innan þriggja mánaða á samningi um leigu á aflahlutdeild virkjar ekki forkaupsrétt sveitarfélaga.

15. gr.

Fyrirsögn II. kafla laganna verður: **Ráðstöfun veiðiréttar.**

16. gr.

Á eftir 18. gr. laganna kemur ný grein, 18. gr. a, sem orðast svo:

Fiskistofu er heimilt að gera þjónustusamninga um rafrænar tilkynningar um flutning aflamarks eða krókaaflamarks milli fiskiskipa. Sama gildir um framsal samninga um leigu á aflahlutdeild í heild eða að hluta sem og flutning aflahlutdeildar samkvæmt samningi um leigu á aflahlutdeild á milli fiskiskipa í rekstri samningshafa. Þá er Fiskistofu heimilt að viðhafa rafræna meðferð stjórnsýslumála eftir því sem hentugt er. Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur um gerð þjónustusamninga, rafræna auðkenningu o.fl.

17. gr.

Í stað 20. gr. laganna koma sex nýjar greinar, 20. gr. a – 20. gr. f, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (20. gr. a.)

Greiðsluskylða o.fl.

Aðilar þeir sem gert hafa samning um leigu á aflahlutdeild, sbr. 7. gr., skulu greiða leigugjald fyrir þá fiskstofna sem þar um ræðir samkvæmt ákvæðum 20. gr. b – 20. gr. f. Um aðra nytjastofna sjávar gildir að eigendur íslenskra skipa sem stunda veiðar á þeim skulu greiða veiðigjald, nema annað sé tilgreint í lögum, sem skal ákvarðað, lagt á, innheimt og að öðru leyti framkvæmt með sama hætti og leigugjald samkvæmt ákvæðum 20. gr. b – 20. gr. f.

b. (20. gr. b.)

Reiknuð framlegð við veiðar.

Fyrir hvert fiskveiðiár, sbr. 20. gr. c, skal Fiskistofa ákvarða reiknaða framlegð við veiðar á hverjum nytjastofni þannig að frá aflaverðmæti stofnsins skv. a-lið sé dreginn launakostnaður skv. b-lið og breytilegur úthaldskostnaður skv. c-lið. Byggt skal á eftirgreindum gögnum og upplýsingum sem skulu vera svo nærri í tíma sem mögulegt reynist:

- a. Um aflamagn og aflaverðmæti skal byggt á skráðu magni og verðmæti afla eftir ólíkum nytjastofnum, reiknuðum til óslægðs afla, úr hverri veiðiferð fiskiskips samkvæmt gögnum sem Fiskistofa safnar með heimild í lögum um umgengni um nytjastofna sjávar. Þessi gögn skulu vera fyrir 12 mánaða tímabil.
- b. Launakostnað skal ákvarða sem hlutfall af aflaverðmæti skv. a-lið. Hlutfallið skal vera það sama og aflahlutir, annar launakostnaður og launatengd gjöld áhafna eru sem hlutfall af aflaverðmæti á heilu almanaksári samkvæmt upplýsingum sem aflað er með skattframtölum með heimild í 20. gr. f.
- c. Til breytilegs úthaldskostnaðar telst kostnaður fiskiskipa við veiðar á viðkomandi nytjastofni vegna eldsneytis eða annars orkugjafa, viðhalds og veiðarfæra. Þennan kostnað skal reikna fyrir heilt almanaksár samkvæmt upplýsingum sem aflað er með skattframtölum skv. 20. gr. f. Þessi kostnaður tekur breytingum samkvæmt meðaltalsvísitölu neysliverðs frá því almanaksári sem er til viðmiðunar til meðaltals sama tíma og byggt er á í a-lið. Reikna skal meðalkostnað á hvern dag sem skip er við veiðiúthald, þ.e. á sjó. Þeim kostnaði skal jafnað niður á einstaka nytjastofna miðað við hlutfall aflaverðmætis hvers þeirra í hverri veiðiferð viðkomandi skips. Um fjölda veiðidaga fiskiskipa skal byggt á gögnum, sem Fiskistofa safnar með heimild í lögum um umgengni um nytjastofna sjávar, vegna heils almanaksárs. Heimilt er að leiðrétta dagafjölda með samanturði við upplýsingar sem getur í a-lið fyrir sama tímabil.

Um vanrækslu á skilum til Fiskistofu á upplýsingum, sem getur í a-lið, fer skv. 3. mgr. 12. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar, nr. 57/1996. Sé upplýsingum ekki skilað eða ef upplýsingar sem látnar eru í té reynast ófullnægjandi, óglöggar, eða frekari þörf er talin á upplýsingum um einstök atriði, er Fiskistofu heimilt, að því er varðar skort á gögnum, að líta til meðalverða samkvæmt innsendum upplýsingum skv. a-lið. Þá er heimilt, ef þörf er talin á, að áætla aflaverðmæti sjávarafila fyrir einstaka nytjastofna. Við slíka áætlun er Fiskistofu heimilt að líta til verðmyndunar afla á uppboðsmörkuðum sjávarafurða yfir það tímabil sem um er að ræða, enda telji Fiskistofa að nægilegt aflamagn hafi farið um markaði til að gefa mynd af aflaverðmæti nytjastofnsins. Þá getur Fiskistofa einnig í þessu skyni aflað upplýsinga um ætlað meðal aflaverðmæti viðkomandi nytjastofns frá a.m.k. tveimur óháðum aðilum. Neyti Fiskistofa þessarar heimildar skal stofnunin gera sérstaka grein fyrir áætluninni við gerð tillögu til ráðherra skv. 1. mgr. 20. gr. c.

Um slægingar og nýtingarstuðla fer samkvæmt því sem segir í lögum þessum og reglugerðum sem settar eru með heimild í þeim.

c. (20. gr. c.)

Ákvörðun leigugjalds.

Ráðherra skal með reglugerð eigi síðar en 15. júlí ár hvert ákvarða fjárhæð leigugjalds fyrir hvern nytjastofn fyrir komandi fiskveiðiár samkvæmt tillögu Fiskistofu. Leigugjald skal ákveðið sem krónur á hvert kg óslægðs landaðs afla með þeim hætti sem hér segir: 12% reiknaðrar framlegðar við veiðar á nytjastofninum, sbr. 20. gr. b, skal jafna niður á sama aflamagn og byggt var á við ákvörðun reiknaðrar framlegðar skv. 20. gr. b.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skal leigugjald hvers nytjastofns aldrei vera lægra en sem nemur jafngildi 5,50 kr. á kg landaðs óslægðs afla í þorski. Þetta lágmark tekur breytingum miðað við vísitölu neysluverðs frá 1. janúar 2015. Miða skal við tvo aukastafi við ákvörðun lágmarksins. Í þessu skyni skal fyrir upphaf hvers fiskveiðiárs reikna afkomustuðul fyrir hvern nytjastofn. Afkomustuðullinn skal vera hlutfallið milli reiknaðrar framlegðar við veiðar á hverju kg óslægðs afla úr stofninum og reiknaðrar framlegðar við veiðar á hverju kg óslægðs þorsks. Við útreikninga skal byggt á sama aflamagni og við ákvörðun reiknaðrar framlegðar skv. 20. gr. b.

Þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. verður leigugjald ekki lagt á þá nytjastofna sem greinir í 6. gr. laga um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, nr. 151/1996, þ.e. stofna sem ekki veiðast eða hafa veiðst í íslenskri fiskveiðilögsögu.

Fyrir hvern veiddan hval skal eigandi hvalveiðiskips greiða gjald sem hér segir: Langreyður 50.000 kr. og hrefna 8.000 kr. Þetta gjald tekur breytingum miðað við vísitölu neysluverðs frá 1. janúar 2015.

Þeir greiðsluskyldu aðilar, sem greiða lægra leigugjald en nemur 1 millj. kr. vegna veiða fiskiskipa í eigu þeirra á tilteknu fiskveiðiári, eiga rétt á 100.000 kr. lækkun gjaldsins á næsta fiskveiðiári þar á eftir. Þessar upphæðir taka breytingum miðað við vísitölu neysluverðs frá 1. janúar 2015.

d. (20. gr. d.)

Álagning leigugjalda.

Fiskistofa leggur á leigugjöld. Greiðsluskyldir aðilar skulu greiða leigugjöld fyrir landaðan afla fyrir hvert greiðslutímabil samkvæmt upplýsingum um skráningu afla í aflaskráningarkerfi Fiskistofu. Við álagningu skal leiðrétta fyrir slægingu eða annarri aflanýtingu fyrir löndun ef við á, sbr. 3. mgr. 20. gr. b.

Greiðslutímabil leigugjalda er almanaks mánuður. Gjaldldagi er 1. hvers mánaðar vegna veiða þar síðasta mánaðar.

Leigugjald telst rekstrarkostnaður skv. 1. tölul. 31. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

e. (20. gr. e.)

Innheimta leigugjalda.

Skráður eigandi skips við álagningu leigugjalds er ábyrgur fyrir greiðslu þess. Ef fleiri en einn eigandi er að skipi bera allir eigendur þess óskipta ábyrgð á greiðslu leigugjalds og er heimilt að ganga að hverjum þeirra sem er.

Innheimtumenn ríkissjóðs innheimta leigugjald og fer tollstjóri með samræmingar- og eftirlitshlutverk við innheimtu þess, sbr. 1. mgr. 111. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

Sé leigugjald ekki greitt innan 14 daga frá gjalddaga skal greiða ríkissjóði dráttarvexti af því sem gjaldfallið er. Þá skal Fiskistofa jafnframt fella almennt veiðileyfi hlutaðeigandi skips niður.

Kröfum um greiðslu leigugjalds fylgir lögveð ríkissjóðs í hlutaðeigandi skipi í fjögur ár frá gjalddaga. Lögveðið nær einnig til dráttarvaxta og innheimtukostnaðar.

Leigugjald rennur í ríkissjóð, en ráðstafa skal þaðan fjárhæð sem nemur 5% gjaldsins til sóknaráætlana landshluta.

Fiskistofa birtir árlega upplýsingar um álagningu leigugjalds. Upplýsingar um álagningu og innheimtu leigugjalda á hvern og einn greiðanda eru opinberar upplýsingar sem öllum er heimill aðgangur að.

f. (20. gr. f.)

Upplýsingaöflun með skattframtölum.

Til útreikninga sem um getur í 20. gr. b skulu eigendur, útgerðaraðilar og rekstraraðilar íslenskra fiskiskipa, sem stunda veiðar á nytjastofnum sjávar, skila sérgreindum upplýsingum um þá afkomuþætti sem greinir í a–c-lið 1. mgr. 20. gr. b, sundurgreint á einstök fiskiskip, með skattframtölum samkvæmt reglum sem ráðherra setur í samráði við embætti ríkisskattstjóra. Ráðherra og embætti ríkisskattstjóra skulu gera með sér þjónustusamning um söfnun og miðlun þessara upplýsinga.

Ákvæði 90. og 92.–94. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, gilda um öflun og skil þeirra upplýsinga sem greinir í 1. mgr. eftir því sem við á. Sé upplýsingum ekki skilað eða ef upplýsingar sem látnar eru í té reynast ófullnægjandi, óglöggar, eða frekari þörf er talin á upplýsingum um einstök atriði skal ríkisskattstjóri skora á viðkomandi að bætt sé úr. Verði áskorun um úrbætur ekki sinnt skal Fiskistofa áætla kostnað skv. 1. mgr. og skal áætlun miðast við að kostnaðurinn sé ekki hærri en ætla má að hann sé í raun. Við þessa áætlun er heimilt að taka mið af gögnum og upplýsingum sem aflað er frá opinberum stofnunum og einkaaðilum.

Þrátt fyrir ákvæði 117. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, skal ríkisskattstjóra heimilt að láta Fiskistofu í té þær upplýsingar sem greinir í 2. mgr.

18. gr.

Fyrirsögn V. kafla laganna verður: **Leigugjald.**

19. gr.

Í stað 27. gr. laganna kemur nýr kafli, VII. kafli, **Endurskoðun löggjafar um stjórn fiskveiða og samráðsnefnd**, með tveimur nýjum greinum, 27. og 28. gr., svohljóðandi:

a. (27. gr.)

Eigi síðar en árið 2022, og eigi með lengra millibili en á tíu ára fresti eftir það, skal skipuð nefnd sex sérfræðinga til að skoða og meta kosti og galla fyrirkomulags við stjórn fiskveiða. Sá ráðherra sem fer með sjávarútvegsmál skipar nefndina. Einn nefndarmaður skal tilnefndur af fjármálaráðherra, einn af þeim ráðherra sem fer með byggðamál, einn af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og þrír skulu skipaðir án tilnefningar. Skal hið minnsta einn þeirra sem skipaðir eru án tilnefningar vera menntaður hagfræðingur og einn menntaður lögfræðingur. Einn þeirra sem skipaðir eru án tilnefningar skal skipaður formaður nefndarinnar. Sömu aðilar tilnefna jafnmarga varamenn sem skipaðir eru með sama hætti. Skal sérfræðinganefndin skila ráðherra skýrslu innan árs frá því að nefndin er skipuð. Í skýrslunni skal fjallað um arð-

semi af nýtingu sjávarauðlindarinnar, tekjur ríkissjóðs af nýtingunni, umgengni um auðlindina, þróun nytjastofna, þróun atvinnu- og byggðamála, auk annarra atriða sem máli kunna að skipta og ráðherra ákveður hverju sinni.

b. (28. gr.)

Við gildistöku laga þessara skal ráðherra skipa sérstaka samráðsnefnd. Hlutverk nefndarinnar er að fylgjast með og stuðla að greiðri framkvæmd samninga um leigu á aflahlutdeild og álagningu leigugjalda samkvæmt lögum þessum. Í nefndinni skulu sitja þrír fulltrúar. Einn þeirra skal tilnefndur af Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi vegna samningshafa um aflahlutdeild og einn af Landssambandi smábátaeiganda vegna samningshafa um krókaaflahlutdeild. Þá skipar ráðherra einn nefndarmann án tilnefningar og skal hann vera formaður nefndarinnar.

Samráðsnefnd getur að eigin frumkvæði sem og að beiðni samningsaðila tekið upp mál er varða samninga um leigu á aflahlutdeild og gert tillögu til ráðherra og hagsmunaaðila eftir atvikum. Samráðsnefndin getur að eigin frumkvæði eða á grundvelli ábendinga tekið upp mál og gert tillögu til ráðherra vegna fyrirkomulags við álagningu leigugjalds.

Samráðsnefnd skal setja sér reglur um málsmeðferð, fundarsköp og afgreiðslu mála sem ráðherra staðfestir. Reglur þessar skulu birtar opinberlega.

20. gr.

1. másl. ákvæðis til bráðabirgða I í lögnum orðast svo: Á hverju fiskveiðiári er ráðherra heimilt að ráðstafa aflamagni úr flokki 2 til áframeldis á þorski.

21. gr.

Í stað orðanna „sem ráðherra ákvarðar samkvæmt heimild í 5. mgr. 8. gr.“ í 1. másl. ákvæðis til bráðabirgða XIII í lögnum kemur: sem ráðherra ráðstafar úr flokki 2, sbr. 3. mgr. 6. gr. b.

22. gr.

Við lög in bætast fjögur ný ákvæði til bráðabirgða, XVI–XIX, svohljóðandi:

a. (XVI.)

Fyrir 1. ágúst 2015 býðst þeim sem við gildistöku laga þessara eru handhafar aflahlutdeilda og krókaaflahlutdeilda að gera samninga við íslenska ríkið um leigu á aflahlutdeild í samræmi við ákvæði 7. gr. þar sem umsamin aflahlutdeild þeirra úr flokki 1 skal verða sú sama og aflahlutdeild við lok fiskveiðiársins 2014/2015. Skulu samningar gerðir til 23 ára. Þeir handhafar aflahlutdeilda og krókaaflahlutdeilda sem kjósa að gera slíka samninga skulu beina sannanlegri tilkynningu þar að lútandi til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins fyrir nefnt tímamark. Gerð samninga skal lokið fyrir 1. september 2015 og öðlast gildi við það tímamark. Um efni samninganna gilda að öðru leyti ákvæði 7. gr., 7. gr. a og 7. gr. b laganna.

Geri handhafi aflahlutdeilda ekki samning við íslenska ríkið skv. 7. gr. getur hann fengið aflamarki úthlutað samkvæmt aflahlutdeildinni í fimm ár frá gildistöku laganna. Á þeim tíma heldur hann þeirri aflahlutdeild í hverjum nytjastofni sem hann hafði við lok fiskveiðiársins 2014/2015, þar til réttindin líða undir lok 31. ágúst 2020. Óheimilt er að framselja aflahlutdeildina á þeim tíma. Að þeim tíma liðnum skal ráðherra ráðstafa aflahlutdeildinni með sölu

að teknu tilliti til ákvæða um hámark á yfirráðum aðila yfir aflahlutdeildum skv. 13. gr. Tekjur af sölnunni renna í ríkissjóð.

b. (XVII.)

Tillaga til þingsályktunar ásamt rökstuddri greinargerð samkvæmt ákvæði 6. gr. c skal lögð fram í fyrsta sinn eigi síðar en á vorþingi 2015.

c. (XVIII.)

Við ákvörðun leigugjalda fyrir fiskveiðiárin 2015/2016 og 2016/2017 skal um launakostnað og breytilegan úthaldskostnað skv. 20. gr. b byggt á upplýsingum fengnum úr skattframtölum rekstraraðila í sjávarútvegi og endurskoðuðum ársreikningum sem aflað er frá aðilum í fiskveiðum og birtar voru af Hagstofu Íslands í skýrslunni *Hagur veiða og vinnslu 2012*. Með því skal eftirfarandi tafla gilda:

(m.kr.)	Bátar <10 bt	Bátar 10–200 bt	Bátar >200 bt	Uppsjávar- veiðiskip	Ísfisk- togarar	Frysti- togarar	Uppsjávar- frystiskip
Aflahlutir	1380	5318	6538	6065	5482	13.504	5.760
Önnur laun	473	735	1853	1091	590	2.385	0
Launatengd gjöld	325	693	1.354	413	1.521	1.343	1.411
Oliur	860	2.719	3.309	3.839	2.937	7.122	1.753
Veiðarfæri	142	192	579	1.135	324	1.061	481
Viðhald	779	830	1.279	1.487	817	2.492	1.037

Á fiskveiðiárunum 2015/2016 og 2016/2017 skal þrátt fyrir ákvæði 20. gr. b ákvarða reiknaða afkomu við veiðar á einstökum nytjastofnum samkvæmt afkomu einstakra skipaflokka eins og þeir eru tilfærðir í töflunni.

d. (XIX.)

Aðilar sem greiða skulu leigugjald samkvæmt lögum þessum skulu á fiskveiðiárunum 2015/2016 og 2016/2017 eiga rétt til lækkunar leigugjalds vegna kvótakaupa samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II við lög um veiðigjöld, nr. 74/2012, með þeim breytingum sem hér segir: Hámarkslækkun hvers greiðsluskylds aðila skal nema 50% af rétti hans til lækkunar eins og hann er ákveðinn fyrir sérstakt veiðigjald samkvæmt ákvæðinu. Þá getur rétturinn að hámarki numið helmingi álagðra leigugjalda hvers almanaksmánaðar. Ákvarða skal hámarksrétt hvers greiðsluskylds aðila til lækkunar leigugjaldsins fyrir upphaf fiskveiðiárs.

23. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Ákvæði þeirra um veiðistjórn, ráðstöfun aflamarks, samninga, álagningu gjalda o.fl. koma til framkvæmda við upphaf fiskveiðiársins 2015/2016.

Lög um veiðigjöld, nr. 74/2012, skulu ekki framkvæmd eftir gildistöku laga þessara, að öðru leyti en um álagningu og innheimtu veiðigjalda á fiskveiðiárinu 2014/2015 og eftir því sem greinir í 22. gr. d (XIX) laga þessara. Veiðigjaldsnefnd og samráðsnefnd um veiðigjöld skulu ljúka störfum við gildistöku laga þessara. Lög um veiðigjöld falla úr gildi 1. september 2017.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Forsaga frumvarps þessa og undirbúningur þess.

Undanfarna áratugi hafa stjórnvöld unnið að heildstæðri stefnumörkun um auðlindanýtingu. Mikilvægt skref í því sambandi var stigið í júní 1998 en þá var samþykkt þingsályktun á Alþingi um skipun nýu nefndar sem skyldi fjalla um auðlindir sem eru eða kunna að verða þjóðareign. Í ályktuninni var m.a. tilfært að hún skyldi fjalla um öll verðmæti í sjó og á hafsbotni innan efnahagslögsögunnar. Auðlindanefndin skilaði ítarlegri skýrslu í september 2000. Í skýrslunni er lagt til að mótuð verði „samræmd stefna um stjórn á nýtingu náttúruauðlinda á Íslandi“, m.a. á grundvelli „vel skilgreinds eignar- eða afnotaréttar þar sem því verður við komið ásamt leiðréttandi sköttum og uppbótum þar sem það á við“. Höfuðtillaga nefndarinnar var að nýmæli kæmi í stjórnarskrá um þjóðareign á auðlindum í eigu eða umráðum ríkisins sem einungis yrði heimilt að láta af hendi tímabundið og gegn gjaldi. Um sjávarauðlindina voru skoðaðir tveir kostir til gjaldtöku, þ.e. álagning veiðigjalds og upptaka fyrningarleiðar.

Þótt tillögur nefndarinnar hafi ekki náð fram að ganga, nema að takmörkuðu leyti, hafa þær sett mark sitt á síðari tillögur um stjórn auðlindamála. Þannig hafa hugmyndir um ákvæði í stjórnarskrá um náttúruauðlindir verið ofarlega á baugi, en þær hafa einkum beinst að því að tryggja í stjórnarskrá sameign þjóðarinnar á fiskimiðum. Ljóst er að umfjöllun um stjórnarskrárákvæði af þessu tagi, sem átt hefur sér stað síðastliðin ár, hefur einkum lotið að fiskveiðiauðlindinni, nýtingu nytjastofna sjávar og stjórnskipulegri stöðu veiðiheimilda í rýmri merkingu.

Umræða undanfarinna ára hefur ekki síður lotið að fyrirkomulagi fiskveiðistjórnar samkvæmt gildandi lögum og hugsanlegar grundvallarbreytingar á því. Í samstarfsyfirlýsingu þeirrar ríkisstjórnar sem tók til starfa þann 10. maí 2009 voru sett fram áform um heildarendurskoðun laga um stjórn fiskveiða undir forystu starfshóps sem skyldi kalla til samráðs hagsmunaaðila og sérfræðinga. Í júlí 2009 skipaði sjávarútvegsráðherra umræddan starfshóp og fól honum að skilgreina álitæfni sem fyrir hendi væru við stjórn fiskveiða, láta vinna nauðsynlegar greiningar og setja fram valkosti varðandi leiðir til breytinga á stjórn fiskveiða. Í september 2010 skilaði starfshópurinn, eða sáttanefndin svokallaða, skýrslu sinni.

Meiri hluti sáttanefndarinnar taldi að með tilliti til markmiða um jafnræði og meðalhóf væri rétt að endurskoða fiskveiðistjórnarkerfið með sjálfstæðri löggjöf sem tæki hliðsjón af markaðri auðlindastefnu sem byggðist á útleigu ríkisins á auðlindum og gjaldtöku vegna leigunnar. Í skýrslunni var þannig lögð áhersla á að fella nýtingu sjávarauðlindanna undir samþætilegan ramma og lagt hefur verið til að gildi um aðrar náttúruauðlindir.

Meiri hluti nefndarinnar lagði til svokallaða „samningaleið“ við endurskoðun fiskveiðistjórnarkerfisins, þ.e. að gerðir yrðu samningar um nýtingu aflaheimilda og þannig gengið formlega frá því að auðlindinni væri ráðstafað af ríkinu gegn gjaldi. Í skýrslu nefndarinnar var ekki að finna tillögur að endanlegri útfærslu samningaleiðarinnar. Þar kemur þó fram að „í meginatriðum byggist samningaleið á aflamarkskerfi og að breyta núverandi aflahlutdeild aðila að tilteknu hlutfalli aflahlutdeilda í samningsbundin réttindi“. Mælt var með því að aflaheimildum yrði skipt í tvo „potta“, annars vegar pott aflaheimilda sem ríkið ráðstafaði með samningum til handhafa aflaheimilda og hins vegar pott aflaheimilda sem ríkið nýtti til bóta og ívilnana af ýmsu tagi, t.d. á grundvelli byggðasjónarmiða. Taldi sáttanefndin að með þessu fyrirkomulagi væri hægt að mæta atvinnufrelsis-, byggða- og nýliðunarsjónarmiðum, ásamt því að treysta í sessi þjóðareign á sjávarauðlindum. Miðað var við að gjald yrði greitt fyrir afnotin sem rýnni til ríkisins.

Líkt og nánar verður rakið hér á eftir voru á 139., 140. og 141. löggjafarþingi lögð fram frumvörp til nýrra heildarlaga um stjórn fiskveiða. Í athugasemdum með öllum framangreindum frumvörpum var vísað til þess að þær breytingar sem lagðar væru til byggðust á tillögum sáttanefndarinnar þó að útfærslan væri ólík í hverju frumvarpi fyrir sig. Frumvörpin sættu öll nokkurri gagnrýni og varð ekkert þeirra útrætt.

Í Laugarvatnsyfirlýsingunni, stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins frá 22. maí 2013, kemur m.a. fram vilji ríkisstjórnarinnar til að efla sátt um framtíðarskipulag sjávarútvegs. Enn fremur kemur fram að áfram verði unnið með tillögu sáttanefndar sem starfaði á liðnu kjörtímabili um að samningsbundin réttindi um nýtingu aflaheimilda taki við af varanlegri úthlutun og að samningarnir feli í sér rétt til endurnýjunar að uppfylltum skilyrðum sem samningarnir kveði á um.

Á grundvelli þessa fékk sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra til ráðgjafar í lok september 2013 Karl Axelsson, hrl. og dósent við lagadeild HÍ, Lúðvík Bergvinsson hdl. og Kristínu Haraldsdóttur, forstöðumann Auðlindaréttarstofnunar lagadeildar Háskólans í Reykjavík. Helga Sigurrós Valgeirsdóttir, aðstoðarmaður ráðherra, leiddi starfið á meðan vinna framangreindra stóð yfir. Undirbúið var frumvarp til breytinga á lögum um stjórn fiskveiða ásamt athugasemdum er byggt skyldi á framangreindum vilja ríkisstjórnarinnar. Í verkáætlun og verklýsingu til ofangreindra kom auk annars fram að við samningu frumvarpsins skyldi m.a. byggt á skiptingu aflaheimilda í tvo flokka þar sem í stærri flokknum yrði gert ráð fyrir þeim aflaheimildum sem nú eru á hendi einstakra handhafa aflaheimilda og sem ráðstafað verði til þeirra með langtímasamningum með tilteknum afnotatíma. Við mat á því hver hlutföll aflaheimilda eigi að vera í hvorum flokki skyldi sérstaklega horft til stöðunnar eins og hún væri nú.

Hópurinn skilaði af sér drögum að frumvarpi til breytinga á lögum um stjórn fiskveiða ásamt ítarlegum athugasemdum 1. febrúar 2014. Í framhaldinu var unnið með þau drög í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu í samráði við framangreinda aðila.

Veiðigjaldsnefnd skv. 4. gr. laga nr. 74/2012, um veiðigjöld, vann samtímis að mótun tillagna um aðferðir við útreikning og álagningu veiðigjalda. Sá hluti frumvarps þessa er varðar leigugjald er saminn í ráðuneyti sjávarútvegsmála og byggist á þessari vinnu og er þannig nátingdur tillögum starfshópsins.

II. Meginefni frumvarps þessa.

Helstu efnisbreytingar sem lagðar eru til á gildandi lögum um stjórn fiskveiða í frumvarpi þessu eru eftirfarandi:

- Lagt er til það nýmæli að mælt verði afdráttarlaust fyrir um að íslenska ríkið sé eigandi veiðiréttar úr nytjastofnum á Íslandsmiðum og að innleidd verði samningaleið, eins og hún er útfærð í frumvarpi þessu. Í því felst að ráðherra, fyrir hönd ríkisins, ráðstafi aflahlutdeildum með tímabundnum leigusamningnum gegn endurgjaldi.
- Lagt er til að núverandi handhafar aflahlutdeilda eigi rétt til samninga til 23 ára og njóti aflahlutdeilda miðað við núverandi stöðu allan samningstímamann komi ekki til framsals af þeirra hálfu.
- Lagt er til að leyfilegum heildarafla í þeim tegundum sjávardýra, sem sæta takmörkunum að því leyti, verði skipt í 2 flokka, annars vegar flokk 1 sem skal ráðstafað með samningum og hins vegar flokk 2 sem skal ráðstafað til sértækra ráðstafana á grundvelli ákvæða laganna.

- Lagt er til að leigugjald verði ákveðið sem tiltekið hlutfall reiknaðrar framlegðar við veiðar á einstökum nytjastofnum.
- Lagt er til að ríkið geti, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, sagt upp samningum í heild eða að hluta með að lágmarki 15 ára fyrirvara, þó fyrst eftir 1. september 2022. Þá er lagt til að ákvæði um framlengingu samninga verði lögfest.
- Lagt er til að samningshafa verði heimilt að framselja samning að hluta eða öllu leyti.
- Gerð er tillaga um að sú framkvæmd sem verið hefur verið við lýði við veðsetningu aflahlutdeilda sé innleidd í lög um stjórn fiskveiða.
- Lagt er til að ákvæði um forkaupsrétt verði styrkt með skýrum reglum um forkaupsrétt sveitarfélaga að leigusamningum um aflahlutdeildir.
- Lagt er til að leigugjald verði innheimt með líkum hætti og staðgreiðsla skatta og tryggingargjalds.
- Lagt er til að fyrirmæli um tímabundna lækkun sérstaks veiðigjalds vegna kvótakaupa taki nokkrum breytingum en gildi fyrir leigugjald samkvæmt frumvarpi þessu til loka fiskveiðiársins 2016/2017 þegar lög um veiðigjöld falla endanlega brott.
- Lagt er til að nokkrar breytingar verði á fyrirmælum um afslátt frá leigugjaldi vegna smærri útgerða.
- Lagt er til að tekið verði upp veiðigjald á hvalveiðar.
- Lagt er til að sett verði skýr ákvæði um skyldu þeirra sem stunda veiðar til að skila upplýsingum um kostnað við veiðar með skattframtölum til útreiknings á leigugjaldi.
- Lagt er til að eigi síðar en árið 2023, og eigi með lengra millibili en á tíu ára fresti eftir það, skuli sá ráðherra sem fer með sjávarútvegsmál skipa nefnd sex sérfræðinga til að skoða og meta kosti og galla fyrirkomulags við stjórn fiskveiða. Er miðað við að ríkið geti ekki sagt upp samningum um aflahlutdeildir nema slík skýrsla liggi fyrir og ákvörðun um það fyrirkomulag sem við tekur að samningstíma loknum hefur verið lögfest. Sé samningi ekki sagt upp framlengist hann um eitt ár í senn með sama uppsagnarfresti.
- Lagðar eru til ýmsar smærri breytingar sem lúta að því að laga lög in að breyttu fyrirkomulagi við ráðstöfun aflaheimilda.

III. Fyrirkomulag við stjórn fiskveiða í tímans rás.

Fyrirkomulag við stjórn fiskveiða fram til setningar laga nr. 38/1990.

Allt frá upphafi byggðar hér á landi hafa landsmenn sótt sjávarfang án mikilla takmarkana af hálfu stjórnvalda uns sett voru lög á ofanverðri 19. öld sem veittu heimildir til að stjórna notkun einstakra veiðarfæra á tilteknum svæðum. Í kjölfar þessa voru settar reglur til þess að friða tiltekin svæði fyrir veiðum og síðar voru lögleidd ákvæði um að tilteknar veiðar skyldu háðar leyfi sjávarútvegsráðherra. Þannig hefur stýring fiskveiða á Íslandsmiðum jafnt og þétt aukist í tímans rás.

Árið 1948 samþykkti Alþingi lög nr. 44/1948, um vísindalega verndun fiskimiða landgrunnsins, og er sú löggjöf gjarnan talin marka upphaf sóknar Íslendinga til yfirráða yfir fiskimiðum umhverfis landið. Árið 1975 lýstu íslensk stjórnvöld yfir 200 sjómílna fiskveiðilandhelgi utan við grunnlínu með reglugerð nr. 299/1975 um fiskveiðilandhelgi Íslands. Með lögum nr. 81/1976, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, var erlendum fiskiskipum bannað að veiða innan 200 mílna efnahagslögsögu Íslands og kveðið á um hvar á því svæði íslenskum skipum væru heimilar togveiðar. Með lögunum var ráðherra einnig veitt heimild til þess að setja reglur um hámark þess afla sem veiða mætti af hverri fisktegund á tilteknu tímabili.

Árið 1977 var á grunni nýju laganna tekið upp svokallað skrapdagakerfi sem fól í sér

almennar takmarkanir á þorskveiðum, sbr. reglugerð nr. 271/1977. Hjá bátafлотanum skyldi netaveiðum á vetrarvertíð hætt, þegar ákveðnu þorskmagni væri náð. Togaraflotanum var hins vegar beint til veiða á öðrum fiskstofnum með því að takmarka það hlutfall, sem þorskur mátti vera af heildarafla á ákveðnum veiðitímabilum. Þessi aðferð við fiskveiðistjórn, sem grundvallaðist fyrst og fremst á sóknartakmörkunum, var á ýmsan hátt gölluð. Í fyrsta lagi tókst ekki að hafa tilætlaðan hemil á þorskveiðum og fór heildarþorskaflinn oft langt fram úr settum mörkum. Í öðru lagi leiddi kerfið til of mikillar sóknar í aðra botnfiskstofna en þorsk og voru menn af þeim sökum t.d. farnir að hafa áhyggjur af karfastofninum. Í þriðja lagi leiddi þetta fyrirkomulag til óhóflegs sóknarkostnaðar og óhagkvæmni vegna harðrar samkeppni útgerða um að ná sem stærstum hlut takmarkaðs afla.

Skrapdagakerfið var óbreytt við lýði fram til ársins 1983. Þá þótti sýnt að með kerfinu næðust engan veginn þau markmið sem að var stefnt og þá fyrst og fremst það markmið að afstýra ofveiði. Fiskiskipaflotinn hafði stækkað verulega með tilheyrandi ofveiði úr þeim stofnum sem sættu engum sóknartakmörkunum. Þá var ljóst að ástand þorskstofnsins var svo slæmt að draga þurfti enn frekar úr sókn. Eftir viðtækt samráð milli sjávarútvegsráðuneytisins og hagsmunaaðila í sjávarútvegi var ákveðið að taka upp breyttar aðferðir við stjórn botnfiskveiða. Með lögum nr. 82/1983 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands sem tóku gildi í upphafi árs 1984 voru gerðar grundvallarbreytingar á lögum nr. 81/1976. Þannig var ráðherra heimilað að ákvarða hámark þess afla sem veiða mátti úr einstökum fiskstofnum, svo og skiptingu þess afla milli skipa, m.a. með hliðsjón af aflareynslu. Með reglugerð nr. 44/1984 um stjórn botnfiskveiða 1984 var kveðið á um að við veitingu veiðileyfa kæmu til greina útgerðir þeirra skipa, sem stunduðu botnfiskveiðar á tímabilinu 1. nóvember 1982 til 31. október 1983 og ekki hefðu horfið varanlega úr rekstri. Auk þess kæmu til greina útgerðir nýrra eða nýkeyþtra fiskiskipa, sem ekki hefðu verið að veiðum á framangreindu tímabili og búin væru til botnfiskveiða, enda hefðu samningar um kaupin verið gerðir milli hlutaðeigandi útgerðar og seljanda fyrir 31. desember 1983. Við úthlutun veiðiheimilda til skipa 10 brúttórúmllestir og stærri var gert ráð fyrir að miðað yrði við aflareynslu á tímabilinu 1. nóvember 1980 til 31. október 1983 með ýmsum afbrigðum þó. Enn var og gert ráð fyrir, svo sem fyrr segir, að mögulegt væri í ákveðnum tilvikum að veiða samkvæmt sóknarmarki eða útgerðir hefðu a.m.k. val þar að lútandi.

Þetta kerfi var upphaflega lögleitt til eins árs en var framlengt þrívægis með nokkrum breytingum þar til lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða tóku gildi, sbr. lög nr. 118/1994, lög nr. 97/1985 og lög nr. 3/1988. Rétt er að geta þess að kvótaúthlutun hafði allt frá því á sjöunda áratugnum verið beitt að talsverðu marki, m.a. við veiðar á humri, rækju, skelfiski, loðnu og síld. Staðreyndin er því sú að fyrir gildistöku laga nr. 82/1983 var í raun löng og rík hefð fyrir því að takmarka aðgang að fiskimiðum og fiskstofnum hér við land.

Í grundvallaratriðum hefur stjórn fiskveiða byggst á sömu meginreglum frá árinu 1984. Fram að gildistöku laga nr. 38/1990 var eigi að síður um að ræða val, sem var mismunandi rúmt eftir tímabilum, milli aflakvóta og sóknarmarks, sem fól í sér heimild til að stunda veiðar ákveðinn dagafjöldi jafnhliða nokkrum aflatak mörkunum. Var með því m.a. komið til móts við þá aðila sem höfðu litla aflareynslu á viðmiðunarárunum.

Lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða.

Frumvarp það sem varð að lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, var byggt á tillögum nefndar sem var skipuð eftir tilnefningu þingflokka og helstu hagsmunaaðila í sjávarútvegi. Með samþykkt laganna var aflamarkskerfið fest í sessi með ótímabundnum hætti, en þó

Þannig að í lögum var ákvæði þess efnis að lögin skyldu endurskoðuð fyrir árslok 1992. Sóknarmarkskerfið var algjörlega afnumið, að frágreindum fyrirmælum ákvæðis II til bráðabirgða við lögin um veiðar smábáta.

Fram kom í almennum athugasemdum með frumvarpi til laganna að tilgangurinn væri að marka meginreglur varðandi framtíðarskipan stjórnar fiskveiða og skapa grundvöll fyrir hagkvæmri og skynsamlegri nýtingu fiskstofnanna þannig að hámarksafrakstri af fiskveiðiauðlindinni yrði náð fyrir þjóðfélagið í heild. Varanleiki löggjafarinnar var m.a. rökstuddur með vísan til þess að þannig sköpuðust nauðsynlegar forsendur til þess að byggja á ákvarðanir um fjárfestingar og önnur þau atriði er langtímaáhrif hefðu. Talið var hafið yfir vafa að það væri forsenda þess að það hagræði næðist sem fiskveiðistjórnunin byði upp á, t.d. varðandi flota-stærð.

Samkvæmt 3. gr. laganna skyldi sjávarútvegsráðherra, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunar, ákveða með reglugerð heildarafla, sem veiða mætti á ákveðnu tímabili eða vertíð, úr einstökum nytjastofnum við Ísland, sem nauðsynlegt var talið að takmarka veiðar á. Heimildir til veiða samkvæmt lögum skyldu miðast við það magn. Í 1. mgr. 4. gr. laganna var mælt fyrir um að enginn mætti stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland, nema hafa fengið til þess almennt veiðileyfi.

Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. skyldi veiðiheimildum á þeim tegundum, sem heildarafla er takmarkaður af, úthlutað til einstakra skipa. Hverju skipi skyldi úthlutað tiltekinni hlutdeild af leyfðum heildarafla tegundarinnar, svonefndri aflahlutdeild er haldast skyldi óbreytt milli ára. Við ákvörðun aflahlutdeilda í þeim stofnum, sem ekki höfðu áður verið bundnir ákveðnum heildarafla, var miðað við aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabila, sbr. 1. mgr. 9. gr. laganna. Við ákvörðun aflahlutdeilda í þeim stofnum sem sætt höfðu veiðitakmörkunum var hins vegar að meginstefnu til miðað við úthlutun á árinu 1990, sbr. bráðabirgðaákvæði I, en í öðrum tilvikum við aflareynslu á árunum 1987–1989, sbr. bráðabirgðaákvæði II. Með 4. mgr. 7. gr. var sett fram sú meginregla að aflamark skips á hverju veiðitímabili eða vertíð réðist af leyfðum heildarafla viðkomandi tegundar og hlutdeild skipsins í þeim heildarafla skv. 2. mgr. 7. gr.

Þá var í lögum m.a. mælt fyrir um heimildir til að framselja aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leyti og til að færa aflamark milli skipa sömu útgerðar eða skipa sem gerð væru út frá sömu verstöð, eftir því sem hlutaðeigandi aðilar kæmu sér saman um. Með 4. gr. laga nr. 42/2006 voru lög nr. 38/1990 endurútfærð sem lög nr. 116/2006.

Breytingar á lögum um stjórn fiskveiða.

Ýmsar breytingar hafa verið gerðar á lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, sbr. nú lög nr. 116/2006, frá setningu þeirra.

Í samræmi við bráðabirgðaákvæði VII í lögum skipaði sjávarútvegsráðherra í ágúst-mánuði 1991 nefnd til að láta fara fram athugun á mismunandi kostum við stjórn fiskveiða þar sem m.a. átti að leitast við að meta hagkvæmni einstakra aðferða miðað við íslenskar aðstæður með sérstakri hliðsjón af því hvernig unnt væri að tryggja atvinnuöryggi fiskverkafélks og hagsmuni einstakra byggðarlaga, m.a. með því að meta hagkvæmustu samsetningu fiskiskipaflotans. Nefndin skilaði álitu sínu með bréfi til sjávarútvegsráðherra 19. maí 1993. Nefndin lagði til að áfram yrði byggt á aflamarkskerfinu sem verið hefði í þróun allt frá árinu 1984. Að mati nefndarinnar var sú skipan við fiskveiðistjórn vænlegust til að stuðla að sem mestri hagkvæmni í sjávarútvegi. Í samræmi við aðrar tillögur nefndarinnar voru með lögum nr. 87/1994 gerðar nokkrar minni háttar breytingar á 2. mgr. 5. gr. um rétt til endurnýjunar

fiskiskipa og 2. mgr. 7. gr. um afla sem veiddur væri utan aflamarkskerfisins, auk breytinga á reglum um tilfærslu aflamarks skv. 12. gr. laganna.

Með lögum nr. 87/1994 var lögum nr. 38/1990 til að mynda breytt á þá leið að tekin var upp svokölluð línuviltun. Þannig var ákveðið að fiskur, sem veiddist á línu í mánuðunum nóvember, desember, janúar og febrúar, skyldi aðeins að hálfu talinn til aflamarks þar til sameiginlegur línuafli af þorski og ýsu næði 34.000 lestum miðað við óslægðan fisk.

Með lögum nr. 83/1995 var 2. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 enn breytt og settar nákvæmari reglur um heimildir til endurnýjunar fiskiskipa. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur m.a. fram að tilgangurinn með breytingu 2. mgr. 5. gr. hafi verið að tryggja að afkastageta flotans ykist ekki. Enn var 5. gr. laganna breytt með lögum nr. 133/1997 og komu þá sex nýjar málsgreinar inn fyrir þágildandi 2. mgr. Þessum greinum var síðan breytt með lögum nr. 49/1998.

Með lögum nr. 12/1998 var reglum 12. gr. laga nr. 38/1990 um framsal aflamarks breytt til samræmis við lög nr. 11/1998, um Kvótapiing. Þá má nefna að með lögum nr. 27/1998 var lögum um stjórn fiskveiða breytt á þá leið að settar voru reglur til að koma í veg fyrir að afla-hlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila eða tengdra aðila geti farið umfram tiltekið hámark, m.a. til að stuðla að dreifðari eignaraðild að útgerðum og fyrirtækjum í sjávarútvegi og koma þannig í veg fyrir að aflaheimildir safnist á fárra hendur.

Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 3. desember 1998, bls. 4076 í máli nr. 145/1998 (svokallaður „Desemberdómur“) var komist að þeirri niðurstöðu að skilyrði 5. gr. laga nr. 38/1990 fyrir veitingu almenns veiðileyfis bryti í bága við stjórnarskrána. Skilyrði til slíkrar leyfisveitingar var þá bundið við eignarhald á skipi sem haldið hefði verið til veiða á ákveðnu viðmið-unartímabili eða rétt leiddan af slíku eignarhaldi. Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að þótt stjórn fiskveiða og takmarkanir á veiðum ákveðinna tegunda gætu verið nauðsynlegar væri hins vegar ekki séð að varanleg úthlutun kvóta til afmarkaðs hóps og endanleg útilokun annarra gæti talist nauðsynleg til verndar nytjastofnum. Rétturinn taldi því þessa tilhögun þá-gildandi 5. gr. laganna hvorki standast jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár, né þau sjónarmið um jafnræði sem gæta þyrfti við takmörkun á atvinnufrelsi skv. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár.

Að gengnum dómi Hæstaréttar þótti ljóst að gera yrði breytingar á 5. gr. laganna til samræmis við dóminn. Það var gert með lögum nr. 1/1999 og sett almenn skilyrði þess efnis að við veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni kæmu til greina þau fiskiskip sem hefðu haffæris-skírteini og væru skrásett á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum að lengd. Þá var í bráðabirgðaákvæði V gert ráð fyrir að skipuð yrði nefnd til að endurskoða fiskveiðistjórnarlöggjöfina og skyldi starfi hennar lokið fyrir lok fiskveiðiársins 2000/2001.

Nefndin var skipuð af sjávarútvegsráðherra og var falið að vinna tillögur að breytingum á lögum um stjórn fiskveiða og taka í því sambandi tillit til hagsmuna sjávarútvegsins, byggðanna og almennings í landinu. Meginumfjöllunarefni nefndarinnar var hvort leggja skyldi auðlindagjald á sjávarútveginn og í hvaða formi slíkt gjald ætti þá að verða. Nefndin tók til starfa árið 1999 og skilaði tillögum seinni hluta árs 2001. Klofnaði nefndin um það hvaða leið væri hagkvæmast að fara til að setta andstæð sjónarmið í málefnum fiskveiðistjórnar. Meiri hluti nefndarmanna, fjórir af sjö, töldu vænlegast að áfram yrði stuðst við aflamarkskerfi við fiskveiðistjórnun og að útgerðir yrðu krafðar um greiðslu veiðigjalds. Hinir þrír nefndarmennirnir komu sér ekki saman um neinar tillögur og fór svo að hver og einn þeirra skilaði séráliti.

Með lögum nr. 85/2002 var samþykkt frumvarp til breytinga á lögum nr. 38/1990, um

stjórn fiskveiða, sem fól í sér magn- og afkomutengt veiðigjald vegna úthlutunar veiðiheimilda úr fiskstofnum innan eða utan íslensku fiskveiðilögsögunnar. Gjaldið var fundið út með því að draga helstu kostnaðarliði útgerðarinnar, olíu-, launa- og annan rekstrarkostnað við útgerð á ákveðnu tímabili frá verðmæti afla sem fékkst á sama tímabili. Gerði frumvarpið ráð fyrir að 9,5% þeirrar fjárhæðar sem eftir stæði, reiknað í krónum á þorskígildiskíló, yrði lagt á þorskígildiskíló komandi fiskveiðiárs. Til þess að fyrirtæki gæti aðlagð rekstur sinn að breytingunum var lagt til að veiðigjaldið yrði tekið upp í áföngum á árunum 2004–2009. Í almennum athugasemdum við frumvarpið sagði að sú aðferð væri í samræmi við fyrirbyggjandi stefnumótun bæði auðlinda- og endurskoðunarnefndar.

Með lögum nr. 85/2002 var 1. mgr. 9. gr. laga breytt á þá leið að sjávarútvegsráðherra skyldi á hverju fiskveiðiári hafa til ráðstöfunar tiltekna aflaheimildir, svonefndan *byggðakvóta*, sem hann gæti ráðstafað m.a. til stuðnings byggðarlögum sem lent höfðu í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Með lögum nr. 147/2003 var heimildinni breytt á þann veg að hún náði einnig til byggðarlaga sem urðu fyrir því að aflaheimildir flyttust þaðan, enda hefði sá flutningur haft veruleg áhrif á atvinnuástand á viðkomandi svæði.

Með lögum nr. 147/2003 var lögum nr. 38/1990 breytt á þá leið að tekin var upp svokölluð *línuviltun* fyrir dagróðrabáta sem fól í sér að kvótabundinn afli þeirra var ekki reiknaður að fullu til aflamarks þeirra. Sú heimild var þó bundin við ákveðið hámark í hverri tegund og á skilgreindum tímabilum.

Með lögum nr. 66/2009 var mælt fyrir um svokallaðar *strandveiðar* þar sem bátum voru heimilaðar frjálsar handfæraveiðar. Samkvæmt almennum athugasemdum við frumvarpið sem varð að þeim lögum var markmið strandveiðanna að opna fyrir takmarkaðar veiðar þeirra sem ekki væru handhafar veiðiheimilda. Þannig væri ungu og áhugasömu fólki auðveldað að afla sér reynslu og þekkingar í sjávarútvegi um leið og sveigjanleiki kerfisins væri aukinn.

IV. Grundvallarþættir nógildandi fiskveiðistjórnarkerfis og stjórnskipuleg vernd aflaheimilda.

Samandregið eru meginstoðir nógildandi fyrirkomulags fiskveiðistjórnar þær að aðilar sem stunda vilja veiðar í atvinnuskyni þurfa almennt veiðileyfi, en til þess að fá slíkt leyfi þarf að eiga eða hafa afnot af skipi sem hefur haffærisskírteini og er skráð hjá Siglingastofnun Íslands. Að þeim áskilnaði uppfylltum eru þeim frjálsar veiðar úr þeim stofnum sem sæta ekki takmörkun á leyfilegum heildarafla, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 116/2006. Til þess að aðilar geti veitt úr þeim stofnum sem sæta takmörkun á leyfilegum heildarafla þurfa þeir að hafa yfir að ráða aflamarki eða krókaafلامarki í viðkomandi tegund. Aflamarki og krókaafلامarki er úthlutað á grundvelli aflahlutdeilda og krókaafلامlutdeilda og er framseljanlegt að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Aflahlutdeildir og krókaafلامlutdeildir eru einnig framseljanlegar samkvæmt ákveðnum reglum og skilyrðum og veita rétt til úthlutunar aflamarks eða krókaafلامarks á hverju fiskveiðiári til samræmis við hlutfall aflahlutdeilda viðkomandi skips og leyfðan heildarafla í viðkomandi tegundum. Nýti þeir aðilar sem ráða yfir aflahlutdeild ekki rétt sinn með veiðum skipa sinna með fullnægjandi hætti getur komið til þess að þeir glati honum. Þá kveða fiskveiðistjórnarlögin á um hámark varðandi það hversu mikla aflahlutdeild einstakir menn og lögpersónur mega ráða yfir, sbr. 13. gr. laganna. Almennt er heimilt að framselja aflahlutdeild og aflamark að nánar tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Rétt um síðustu aldamót gengu tveir dómur í Hæstarétti sem skipta grundvallarmáli um stjórnskipulega stöðu og gildi íslenska fiskveiðistjórnarkerfisins. Í dómi Hæstaréttar frá 3. desember 1998 í máli nr. 145/1998, sem hefur verið kallaður *Desemberdómurinn*, var komist

að þeirri niðurstöðu að skilyrði 5. gr. laga nr. 38/1990 fyrir veitingu almenns veiðileyfis bryti í bága við stjórnarskrána. Skilyrði til slíkrar leyfisveitingar var þá bundið við eignarhald á skipi sem haldið hefði verið til veiða á ákveðnu viðmiðunartímabili eða rétt sem leiddur var af slíku eignarhaldi. Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að þótt stjórn fiskveiða og takmarkanir á veiðum ákveðinna tegunda gætu verið nauðsynlegar væri hins vegar ekki séð að varanleg úthlutun kvóta til afmarkaðs hóps og endanleg útilokun annarra gæti talist nauðsynleg til verndar nytjastofnum. Rétturinn taldi því þessa tilhögun þágildandi 5. gr. laganna hvorki standast jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár, né þau sjónarmið um jafnræði sem gæta þyrfti við takmörkun á atvinnufrelsi skv. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár.

Að gengnum þessum dómi Hæstaréttar voru gerðar breytingar á 5. gr. laganna þannig að mælt var fyrir um að við veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni kæmu til greina öll þau fiskiskip sem hefðu haffærisskírteini og væru skrásett á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum að lengd, sbr. lög nr. 1/1999.

Í kjölfar þessa vaknaði sú spurning hvort sömu sjónarmið og byggt var á af Hæstarétti í *Desemberdómnum* ættu við um fyrirmæli um úthlutun aflahlutdeilda samkvæmt lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Á þetta reyndi í svokölluðum *Vatneyrardómi* og var þar komist að þeirri niðurstöðu að þau sjónarmið sem réðu ákvörðun aflahlutdeilda hefðu ekki verið ómálefnaleg eða leitt til mismununar í andstöðu við jafnræðisregluna. Nánar tiltekið sagði orðrétt í dómi meiri hluta Hæstaréttar:

Þegar lög nr. 38/1990 eru virt í heild verður að leggja til grundvallar að við setningu þeirra hafi löggjafinn metið það svo, að skipan fiskveiðistjórnar eftir þeim væri fallin til að þjóna áðurnefndum markmiðum 1. gr. þeirra. Þetta mat er á valdi löggjafans, þótt dómstólar leysi úr því hvort lögin, sem reist eru á því mati, samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar. Þegar litið er til þeirra hagsmuna af atvinnu og fjárfestingum, sem bundnir hafa verið sjávarútvegi, og til reynslu og þekkingar því samfara, verður að telja að það hafi verið samrýmanlegt jafnræðisrökum að deila takmörkuðum heildarafla milli skipa, sem þá stunduðu viðkomandi veiðar, þótt löggjafinn hafi átt úr fleiri kostum að velja. Verður ekki fallist á að þau sjónarmið, sem réðu ákvörðun aflahlutdeilda við gildistöku laga nr. 38/1990, hafi verið ómálefnaleg og þannig leitt til mismununar í andstöðu við grunnreglu stjórnarskrárinnar um jafnræði, sbr. einnig dóm Hæstaréttar 15. janúar 1998, bls. 137 í dómasafni.

Þannig hefur Hæstiréttur staðfest að úthlutun aflahlutdeilda á grundvelli laga um stjórn fiskveiða standist stjórnarskrárbundnar kröfur um jafnræði. Við það mat leit rétturinn til ýmissa þátta, þar á meðal til inntaks jafnræðisreglunnar og þess mats sem löggjafanum er eftirlátið við úthlutun á rétti til nýtingar takmarkaðrar auðlindar.

Stjórnskipuleg vernd aflaheimilda.

Ákvæði um að fiskstofnar sjávar séu sameign íslensku þjóðarinnar hefur verið í íslenski löggjöf frá setningu laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða, en fram kom í athugasemdum með frumvarpi til laganna að ákvæðið væri almenn stefnuyfirlýsing. Með 1. gr. laga nr. 38/1990 var þetta áréttað, auk þess sem í meðförum þingnefndar bættist við svonefndur eignarréttar-fyrirvari sem hljóðar svo:

Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

Af þessu má ráða að vilji Alþingis hafi staðið til að tryggja með lögum forræði ríkisins eða svonefnda sameign þjóðarinnar á nytjastofnum sjávar. Það er allt að einu viðtekin skoðun

lögfræðinga að sameignarhugtakið í 1. málsl. ákvæðisins merki ekki að þjóðin sem slík njóti grunneignarréttar að nytjastofnum sjávar og á því byggði Hæstiréttur í dómi sínum í svokölluðu Vatneyrarmáli frá 6. apríl 2000, sbr. Hrd. 2000, bls. 1534. Af dóminum verður ráðið að Hæstiréttur líti á sameignarhugtakið í lögnum sem markmiðslýsingu um að stuðla eigi að sem mestum efnahagslegum afrakstri auðlindarinnar þjóðinni allri til heilla.

Það hefur aftur á móti verið viðtekin skoðun fræðimanna að fyrrgreindur fyrirvari hafi þýðingu til takmörkunar á stjórnarskrárvernd aflaheimilda samkvæmt eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar, enda þótt þeir hafi ekki verið á einu máli um hversu rík sú vernd sé líkt og nánar verður vikið að hér á eftir. Þannig hefur verið viðurkennt að þegar menn eru farnir að stunda tiltekna vinnu eða hafa fengið til þess leyfi stjórnvalda geti atvinnuréttindi notið verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þegar svo háttar til fer sú heimild sem atvinnan er byggð á að hafa fjárhagslegt gildi fyrir réttthafann og getur þetta gildi fyrir hlutaðeigandi aukist eftir því sem árin líða. Mæla rök með því að slík atvinnuréttindi njóti verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar, en það á sér í lagi við hafi menn stundað slíka atvinnu um nokkurn tíma.

Í samræmi við þetta hefur það verið viðtekin skoðun og raunar réttarframkvæmd að aflaheimildir njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi. Þetta viðhorf kom fram í álitgerð þeirra Tryggva Gunnarssonar og Sigurðar Líndal sem lá fyrir við samþykkt laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, og hefur fjöldi fræðimanna tekið undir þessa skoðun líkt og nánar verður rakið síðar. Þessi vernd virðist því að mestu óumdeild, en ekki er samstaða um nákvæmt inntak eða umfang hennar. Þó má segja að menn séu almennt sammála um að vernd atvinnuréttinda sé ekki jafnvíðtæk og hefðbundin eignarréttarvernd.

Ítrekað hefur verið lögð áhersla á sérstöðu þeirra réttinda sem fylgja aflaheimildum af fræðimönnum og Hæstarétti. Til marks um þetta má vísa til forsendna dóms Hæstaréttar frá 13. febrúar 1997, sbr. Hrd. 1997, bls. 617, þar sem sagði að þrátt fyrir sameignarákvæði og fyrirvara 3. málsl. 1. gr. laga um stjórn fiskveiða hafi:

Úthlutunin [...] engu að síður skapað verðmæti í hendi þess, sem hennar hefur notið.

Réttindi til þeirra verðmæta eru hins vegar takmörkuð af ákvæðum þessara laga og aðgerðum stjórnvalda, sem teknar eru samkvæmt þeim. Af öðrum sviðum réttarins verða ekki beinar ályktanir dregnar um þessi réttindi, svo sérstök sem þau eru.

Einnig ber að hafa í huga í þessu sambandi að eignarrétturinn er verndaður af 1. gr. 1. samningsviðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu og þykir vafalaust að atvinnuréttindi af þessum toga falli undir vernd ákvæðisins þegar höfð er hliðsjón af dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins þar sem gengið er út frá að atvinnuréttindi njóti almennt verndar sem eignarréttindi eða a.m.k. sem eignarréttarágildi. Í þessu sambandi skiptir og nokkru máli að Mannréttindadómstóllinn hefur síðastliðin ár lagt áherslu á að lögætar væntingar til þess að geta nýtt sér verðmæti með virkum hætti geti leitt til eignarréttar í skilningi 1. gr. 1. samningsviðauka. Við mat á því hvort um sé að ræða eignarréttindi með hliðsjón af lögætum væntingum hefur dómstóllinn litið heildstætt til allra málsatvika og kringumstæðna og er því nokkuð örðugt að draga skýrar ályktanir um þýðingu þessa hvað varðar lagalega vernd aflahlutdeilda en hafa verður hugfast að staða aflaheimilda á grundvelli núverandi fiskveiðistjórnarkerfis hefur í meginatriðum verið óbreytt frá setningu laga nr. 38/1990 og raunar allt frá árinu 1984 og ljóst að aðilar hafa lagt í umtalsverðar fjárfestingar á þessum grundvelli.

Þá kann að skipta máli í þessu sambandi að umtalsverður hluti aflahlutdeilda, sem úthlutað hefur verið á grundvelli fiskveiðistjórnarkerfisins, hefur skipt um hendur frá upphaflegri úthlutun við sölu á frjálsum markaði. Þannig hafa útgerðarmenn fjárfest í aflaheimildum og

haft til þess lögmætar væntingar að geta nýtt sér þau réttindi með þeim takmörkunum þó sem leiða af ákvæðum laga um stjórn fiskveiða. Með vísan til þess hefur því verið haldið fram að kaup eða framsal aflahlutdeilda geti hugsanlega leitt til ríkari verndar skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar, enda beri að taka ákveðið tillit til lögmætra væntinga.

Jafnframt hefur sú skoðun komið fram að eftir því sem kvótakerfið festist betur í sessi þá hljóti heimildir löggjafans til að kollvarpa kvótakerfinu að þrengjast. Því til stuðnings hefur verið vísað til réttaröryggissjónarmiða sem liggja eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar til grundvallar og almennra viðhorfa til stöðu löggjafans í réttarríki.

Það er að öðru leyti vandkvæðum háð að fullyrða frekar um það hversu víðtæk nákvæmlega sú stjórnarskrárvernd er sem aflahlutdeildir njóta, en á móti sjónarmiðum um lögmætar væntingar vega óhjákvæmilega tilgreindir fyrirvarar 1. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða.

Sú tilhöggun að aflahlutdeildir séu varanlegar og framseljanlegar styðst m.a. við þau rök að með þessu móti sé mönnum gert kleift að gera áætlanir um starfsemi sína til lengri tíma og auka eða minnka aflaheimildir sínar í einstökum tegundum eftir því sem hentar hverju sinni. Eru lögin að þessu leyti reist á því mati, að sú hagkvæmni, sem leiði af varanleika aflahlutdeilda og heimildum til framsals hennar og aflamarks, leiði til arðbærrar nýtingar fiskstofna fyrir þjóðarbúið í samræmi við markmið 1. gr. laganna. Til þess verður þó að líta að skv. 3. málsl. 1. gr. laganna myndar úthlutun veiðiheimilda ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra manna yfir þeim, eins og áður segir. Aflahlutdeildir eru þannig aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum.

Viðhorf íslenskra fræðimanna.

Íslenskir fræðimenn í lögfræði hafa fjallað umtalsvert um íslenska fiskveiðistjórnarkerfið og stöðu þess andspænis reglum stjórnarskrár um eignarrétt, sbr. 72. gr. hennar, og atvinnufrelsi, sbr. 75. gr. hennar. Hafa fræðimenn verið á einu máli um að aflaheimildir njóti með einum eða öðrum hætti stjórnskipulegrar verndar skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Hins vegar hafa þeir ekki verið á einu máli um með hvaða hætti skilgreina eigi þessa vernd. Í þeim efnum hafa í grunninn fjögur mismunandi sjónarmið verið kynnt til sögunnar. Í fyrsta lagi að fiskveiðiréttindi njóti verndar sem *atvinnuréttindi* í skilningi 75. gr. stjórnarskrár, sem njóti sem slík verndar 72. gr. stjórnarskrár. Í öðru lagi að aflaheimildir séu *afnotaréttur* sem njóti verndar 72. gr. stjórnarskrár. Í þriðja lagi að aflaheimildir njóti verndar sem *bein eign* í skilningi 72. gr. stjórnarskrár og í fjórða lagi að um nýja tegund eignarréttar, svokölluð *kvótaréttindi*, sé að ræða. Rétt þykir að gera nánari grein fyrir helstu sjónarmiðum og viðhorfum á þessu sviði.

Aflaheimildir sem atvinnuréttindi.

Fræðimenn, sem um málið hafa fjallað, eru flestir þeirrar skoðunar að þegar núverandi kerfi við stjórn fiskveiða var komið á hafi þeir sem stunduðu þá veiðar átt stjórnarskrárvarinn rétt til að stunda atvinnu sína áfram. Við setningu núverandi fyrirkomulags hafi því verið tekið tillit til atvinnuréttinda þessara aðila með því að úthluta aflaheimildum á grundvelli veiðireynslu. Með setningu laga nr. 38/1990 hafi því atvinnuréttindi sem þegar voru fyrir hendi verið afmörkuð og skilgreind. Þetta var m.a. afstaða Sigurðar Lindal og Tryggva Gunnarssonar í fyrrnefndri álitserð frá 1. maí 1990, sem unnin var fyrir sjávarútvegsnefnd efri deildar Alþingis á vegum Lagastofnunar Alþingis og lá fyrir við samþykkt laga nr.

38/1990. Töldu þeir að einstaklingar hefðu helgað sér atvinnuréttindi á sviði fiskveiða sem væru eignarréttindi í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar. Að þeirra mati væru þó ýmis álitaeftni uppi um inntak og afmörkun þessara réttinda. Jafnframt væri óljóst hvernig reyna kynni á þessa vernd og hversu rík hún væri í raun. Vísuðu þeir til þess að almennt nytu atvinnuréttindi takmarkaðri verndar en hefðbundin eignarréttindi og að færa mætti fyrir því rök að það ætti sérstaklega við um atvinnuréttindi til fiskveiða á Íslandsmiðum.

Í grein sinni frá árinu 1995 „Nýtur fiskveiðiréttur í sjó eignarréttarverndar sem atvinnuréttur?“ segir Skúli Magnússon að í samræmi við viðurkennda þróun njóti fiskveiðiréttur í sjó að öllum líkindum verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttur. Til stuðnings þeirri niðurstöðu vísar Skúli m.a. til tildraga og þróunar kvótakerfisins, þ.e. að úthlutun aflaheimilda hafi að meginstefnu miðast við aflareynslu skipa. Í grein frá árinu 1997 „Um stjórnskipulega eignarréttarvernd aflaheimilda“ kemst Skúli að þeirri niðurstöðu að aflaheimildir búi yfir öllum mikilvægustu einkennum eignarréttinda. Fullyrðir hann að aflaheimildir nytu verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar ef ekki kæmi til fyrirvara 3. másl. 1. gr. þágildandi fiskveiðistjórnarlaga. Telur hann þó þann fyrirvara ekki haggja þeirri staðreynd að fiskveiðiréttur í sjó, án tillits til afmörkunar hans í aflaheimildir, njóti væntanlega eignarréttarverndar sem atvinnuréttur. Í álitgerð frá 2001 um stjórnskipulega vernd fiskveiðiréttar sjávarjarða, sem unnin var að beiðni nefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða, segir Skúli að slá megi því föstu að fiskveiðiréttindi í sjó hafi notið eignarréttarverndar sem atvinnuréttindi þeirra sem þegar stunduðu útgerð við setningu laga nr. 38/1990.

Í grein Þorgeirs Örlygssonar frá 1998 „Hver á kvótann?“ er rakið hvernig löggjafinn batt afnotarétt allra landsmanna yfir auðlindum sjávar við afmarkaðan hóp manna þar sem fyrst og fremst var lagður til grundvallar hefðarréttur, þ.e. veiðireynsla þeirra sem atvinnu sína höfðu haft af sjávarútvegi á tilteknu tímabili. Veltir Þorgeir því svo fyrir sér, hvort tilteknir einstaklingar hafi hagnýtt sér þessa heimild til veiða á miðunum fram að þeim tíma með svo sérstökum hætti í atvinnuskyni, að þeir hafi myndað atvinnurétti sér til handa, sem telja megi eign í merkingu eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Um það segir hann:

Þessi hópur manna, sem umfram aðra hafði hagnýtt sér hafalmenningana í atvinnuskyni með fiskveiðum, öðlaðist að lögum rétt til áframhaldandi hagnýtingar fiskimiðanna í skjóli úthlutaðra leyfa frá ríkisvaldinu. Í framhaldi af því hafa handhafar veiðiheimildanna áunnið sér atvinnuréttindi, en þau njóta verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar ...

Þá dregur Þorgeir þá ályktun af tveimur dómum Hæstaréttar *Hrd. 1997, bls. 617* og *Hrd. 1993, bls. 2061* að úthlutað veiðiheimild feli í sér „fémæt réttindi, sem gangi kaupum og sölu.“ Þann fyrirvara verði að gera að „eigi að síður hafi menn ekki að lögum tryggingu fyrir því að þeir geti síðar notað hana til tekjuöflunar.“ Í dómunum „er gefið til kynna að þeir sem fá veiðiheimild úthlutað, og þeir, sem festa kaup á úthlutaðum veiðiheimildum, búi við þá áhættu, að hin úthlutaðu og keyptu réttindi verði vegna ráðstafana ríkisvaldsins skert eða þau jafnvel afnumin og njóti við þær ráðstafanir takmarkaðrar stjórnarskrárverndar.“ Þetta sé sú þýðing, sem fyrirvari 3. másl. 1. gr. laga um stjórn fiskveiða hljóti að hafa. Til styrkingar þessum fyrirvara sé svo hin almenna stefnuyfirlýsing í upphafi lagagreinarinnar um sameign íslensku þjóðarinnar.

Í grein sinni „Nytjastofnar á Íslandsmiðum – sameign þjóðarinnar“ frá 1998 segir Sigurður Línadal að mat á því hvort réttur þeirra sem lagt hafa í að gera út til fiskveiða teljist eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar og njóti verndar hennar ráðist af því hvort einhverjir tilteknir einstaklingar hafi hagnýtt sér þessa almennu heimild með þeim sérstaka hætti að þeir

teljist hafa stofnað til atvinnuréttinda sem njóti verndar greinarinnar. Rekur hann svo bæði rök með og gegn viðurkenningu atvinnuréttinda útvegsmanna sem stjórnarskrárvarinnar eignar áður en hann kemst að þeirri niðurstöðu að atvinnuréttindi útvegsmanna njóti að vissu marki verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Segir hann jafnframt að:

Með þeirri löggjöf sem sett hefur verið um stjórn fiskveiða frá 1976, dómum sem gengið hafa og fræðikenningum sem settar hafa verið fram, má segja að atvinnuréttindi útvegsmanna hafi smám saman verið afmörkuð og skilgreind nánar en áður. Hins vegar verður ekki talið að stofnað hafi verið til nýrra atvinnuréttinda. Úthlutun veiðileyfa hefur verið staðfesting á réttindum sem þegar hafa verið fyrir hendi og varin eru af 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Í álitserð Sigurðar Línal og Þorgeirs Örlygssonar, sem var hluti af áfangaskýrslu auðlindanefndar frá mars 1999, var enn sem áður lagt til grundvallar að þeir sem fengið hafa úthlutað veiðiheimildum í núverandi kerfi hafi á þeim grundvelli helgað sér atvinnuréttindi.

Sagði þar m.a. um áhrif fyrirvara 3. másl. 1. gr. laga nr. 38/1990:

Að okkar áliti verður að telja, að fyrirvari þessi í lögnum um stjórn fiskveiða hafi í fyrsta lagi þau áhrif, að lögini verða miklu síður skilin á þann veg, að með þeim hafi verið stofnað til stjórnarskrárvarins eignarréttar einstakra manna yfir veiðiheimildum.

Ber hér að hafa í huga, að þeir sem fyrir voru, þegar lögini voru sett, nutu stjórnarskrárvarinna atvinnuréttinda til fiskveiða að ákveðnu marki ...

Tekið var á þessu álitaefni í greinargerð Karls Axelssonar sem unnin var að beiðni nefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða í september 2001. Í umfjöllun um forsendur Hæstaréttar í Vatneyrarmálinu segir Karl:

Þá verður ekki horft fram hjá því að hin viðtekna skoðun og raunar réttarframkvæmd er sú að atvinnuréttindi njóti verndar skv. 72. gr. stjórnarskrár. Vissulega er ekki einhugur um hversu víðtæk sú vernd sé, en segja má að menn séu þó sammála um að vernd atvinnuréttinda sé ekki jafn víðtæk og hefðbundin eignarréttarvernd. Við mat löggjafans á úthlutunarformi í öndverðu skipti það grundvallarmáli að löggjafanum bar skylda til að taka tillit til stjórnarskrárvarinna atvinnuréttinda þeirra aðila sem voru í greininni og höfðu fjárfest í henni, en þurftu síðan að sæta aflatakörkunum. Það hvorki stóðst né stæðist nú áskilnað 72. gr. stjórnarskrár, að bylta eða breyta kerfinu án tillits til þessa og svipta þá aðila sem starfa í greininni þessum réttindum bótalaut. Þessi vernd var þannig fyrir hendi fyrir gildistöku kvótakerfisins, með lögum nr. 82/1983 og varð auðvitað hvorki afnumin með þeim lögum, öðrum almennum lögum, né nú með einstökum athugasemdum í forsendum Hæstaréttar í Vatneyrarmáli.

Aflaheimildir sem afnotaréttindi.

Í grein Ágústs Geirs Ágústssonar frá 2003 „Eignarréttarleg vernd veiðiheimilda“ setur Ágúst fram gagnrýni á afstöðu fræðimanna til eignarréttarlegrar verndar veiðiheimilda sem birst hafði í lögfræðilegri umfjöllun um efnið. Færir hann rök fyrir því að þegar veiðiheimildir urðu að fullu framseljanlegar við setningu laga nr. 38/1990 hafi eðli réttindanna breyst úr einföldum atvinnurétti í framseljanlegan afnotarétt sem nyti víðtækari verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Dregur hann þá ályktun af því að atvinnuréttindi eru almennt ekki framseljanleg réttindi heldur bundin við persónu tiltekinna einstaklinga. Um þetta efni segir Ágúst:

Sé mönnum veitt heimild til að framselja atvinnuréttindi sín gegn gjaldi breytist eðli réttindanna úr því að vera réttindi tengd lífsafkomu og aflahæfi tiltekinna persónu yfir í

fénýtanleg eignarréttindi sem eru óháð aflahæfi eigandans. Að mínum dómi hafa fræðimenn að einhverju leyti litið fram hjá þessari eðlisbreytingu sem varð í kjölfar þess að löggjafinn heimilaði varanlegt framsal. Þó gildir einu hvort menn kjósa að tala um framseljanleg atvinnuréttindi eða framseljanlegan afnotarétt, skoða verður réttindin efnislega þegar metið er hvort og að hvaða marki þau njóti stjórnskipulegrar verndar.

Aflaheimildir sem bein eignarréttindi.

Í grein Jóns Steinars Gunnlaugssonar frá árinu 1995 „Geta aflaheimildir talist eign í skilningi 67. gr. stjórnarskrár?“ telur Jón ekki nokkurn vafa vera á því að aflahlutdeild sem skipi hefur verið úthlutað samkvæmt fyrirkomulagi laga nr. 38/1990 uppfylli öll skilyrði fyrir því að njóta verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar. Er því niðurstaða hans að aflahlutdeild skips teljist eign í skilningi ákvæðisins. Rökstyður hann þá ályktun sína með eftirfarandi hætti:

Um er að ræða réttindi sem hafa klárlega fjárhagslegt gildi í höndum tiltekinna manna, enda ganga þau kaupum og sölum. Ef þessi réttindi yrðu ekki talin njóta verndar, væri niðurstaðan sú, að stjórnvöld gætu tekið þau bótalaust af réttihöfunum að vild og fengið þau öðrum. Þau réttaröryggissjónarmið sem hvíla að baki stjórnarskrárvernd eignarréttinda, eru því öll til staðar við mat á réttarlegri stöðu aflahlutdeilda að þessu leyti.

Í grein dr. Guðrúnar Gauksdóttur frá 2006 „Eru aflaheimildir eign í skilningi 72. gr. stj. skr.“ segir að úrlausn þess hvort aflaheimildir teljist vera eign ráðist af því hvort rétt sé í ljósi allra atvika eða kringumstæðna að líta svo á að einstaklingur eða lögpersóna hafi haft hagsmuna að gæta sem teljist eign í skilningi eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar. Að mati Guðrúnar hafa aflaréttindi öll einkenni eignarréttinda. Færir hún eftirfarandi rök fyrir þeirri niðurstöðu:

Aflaheimildir út af fyrir sig eru andlag lögskipta, þ.e. í kaupum og sölu og eru, þó með óbeinum hætti sé, grundvöllur veðsetningar. Aflaheimildir ganga að erfðum og af þeim er goldinn erfðafjárskattur sem reiknaður er út á grundvelli markaðsvirðis þeirra í samræmi við ákvæði laga. Aðkeypt aflahlutdeild telst eign í skilningi skattalaga og af henni er greiddur skattur. Einstaklingar og lögpersónur hafa gengist undir umtalsverðar fjárskuldbindingar í trausti varanleika aflaheimildanna. Aflaheimildir eru grundvöllur lánsstrausts. Verðlagning á aflahlutdeild í einstökum tegundum endurspeglar þennan veruleika.

Niðurstaða Guðrúnar er sú að það sé í samræmi við núverandi réttarstöðu að telja aflaheimildir eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrár. Segir þar að sú niðurstaða sé einkum byggð á skýringu hugtaksins eign með hliðsjón af sjónarmiðum íslenskra fræðimanna og skýringu Mannréttindadómstóls Evrópu á 1. gr. 1. samningsviðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu, auk réttaröryggissjónarmiða.

Aflaheimildir sem „kvótaréttindi“.

Í þessu sambandi er loks rétt að nefna að í riti sínu „Þjóðin og kvótinn: um íslenska fiskveiðistjórnkerfið 1991–2010 og stjórnskipuleg álitæfni“ frá 2011 kemst Helgi Áss Grétarsson að þeirri niðurstöðu að með setningu laga nr. 38/1990 og þróun löggjafarinnar hafi verið mynduð eignarréttindi einstakra útgerðarmanna sem séu sérstaks eðlis og falli undir nýjan flokk eignarréttinda. Nánar segir Helgi:

Þennan nýja flokk eignarréttinda má kalla kvótaréttindi vegna nýtingar á takmarkaðri náttúruauðlind og sem fyrst og fremst er stjórnað af lögum eins og þau eru á hverjum

tíma. Þessi ný flokkur eignarréttinda fellur ekki undir bein eignarréttindi, afnotaréttindi eða atvinnuréttindi. Hann er fremur blanda af þessu þrennu ásamt því að líkjast hugverkaréttindum að því leyti að rétturinn var upphaflega myndaður með lögum og gæti eftir atvikum verið afnuminn með lögum.

Helgi er þeirrar skoðunar að þessi ný og sérstaki flokkur eignarréttinda njóti meiri verndar stjórnarskrárinnar en atvinnuréttarkeningin gerir ráð fyrir en minni en hefðbundin bein eignarréttindi.

Svigrúm til breytinga á núverandi fyrirkomulagi fiskveiðistjórnar.

Þrátt fyrir þá lagalegu vernd sem aflahlutdeildir njóta samkvæmt framangreindum sjónarmiðum er ljóst að löggjafinn getur gert ýmsar breytingar á gildandi fyrirkomulagi fiskveiðistjórnar. Leiðir það bæði af almennum valdheimildum löggjafans til að kveða á um breytt skipulag atvinnu- og efnahagsmála, og þeim fyrirvara, sem fram kemur í 1. gr. laga nr. 116/2006, um að úthlutun aflaheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir þeim. Handhafar aflaheimilda geta því ekki fyrirvalaust treyst því að þeir geti til framtíðar nýtt fjárfestingar í aflahlutdeild til tekjuöflunar.

Hæstiréttur hefur í dómsúrlausnum sínum vakið máls á heimildum löggjafans til að gera breytingar á fiskveiðistjórnarkerfinu, sbr. eftirfarandi forsendur Hæstaréttar í Vatneyrardómi, *Hrd. 2000, bls. 1534*:

Til þess verður og að líta að samkvæmt 3. málslíð 1. gr. laganna myndar úthlutun veiðiheimilda ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra manna yfir þeim, eins og áður segir. Aflaheimildir eru þannig aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum. Í skjóli valdheimilda sinna getur Alþingi því kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann frekara féggjald en nú er gert vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru.

Samhljóða röksemdir er að finna í dómi Hæstaréttar frá 26. mars 2013 í máli nr. 652/2012, en Hæstiréttur gengur þar skrefinu lengra og segir að Alþingi geti í skjóli valdheimilda sinna „ákveðið að úthlutaðar veiðiheimildir skuli innkallaðar á hæfilegum aðlögunartíma og eftir atvikum endurúthlutað.“

Löggjafinn er þó eftir sem áður bundinn af ákvæðum stjórnarskrárinnar, þar á meðal reglum er líta að vernd atvinnuréttinda á grundvelli 72. gr. stjórnarskrárinnar, svo og sjónarmiðum á borð við lögmætar væntingar og réttaröryggi sem hafa þýðingu við túlkun verndarinnar. Þá verður að hafa hugfast að löng og órofa framkvæmd við fiskveiðistjórnun hefur óneitanlega þau áhrif að styrkja lögmætar væntingar aðila til þess að ekki verði ráðist í grundvallarbreytingar á kerfinu fyrirvalaust. Þrengir það óhjákvæmilega heimildir löggjafans til að gera grundvallarbreytingar á fiskveiðistjórnun. Við mögulegar breytingar á fiskveiðistjórnarkerfinu verður þannig auk almannahagsmuna að líta til atvinnuréttinda þeirra aðila sem eru í greininni og hafa fjárfest í henni.

Í þessu sambandi er að endingu vert að taka fram að þann 23. október 2013 féll dómur í Hæstarétti Noregs í máli nr. 2012/1548 (*norska ríkið gegn Volstad AS*). Málavextir voru í stuttu máli þeir að norskt útgerðarfélag fékk árið 2005 úthlutað svokölluðum skipulagskvóta (n. strukturkvote) með reglugerð án þess að sérstaklega væri kveðið á um gildistíma hans. Tveimur árum síðar tók gildi ný reglugerð sem kvað m.a. á um að áður úthlutaður skipulagskvóti skyldi gilda í 25 ár frá og með árinu 2008. Í málinu var tekist á um hvort hin síðar tilkomna tímatakmörkun bryti í bága við ákvæði 97. gr. norsku stjórnarskrárinnar um bann við

afturvirkni laga og/eða eignarréttarákvæði 1. gr. 1. sammingsviðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu. Fjölskiptaður 17 manna dómur Hæstaréttar klofnaði í niðurstöðu sinni þar sem níu dómarmar tilheyrðu meiri hlutanum sem taldi takmörkunina, að teknu tilliti til aðstæðna, hvorki stríða gegn ákvæði 97. gr. norsku stjórnarskrárinnar né eignarréttarákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu. Átta dómarmar tilheyrðu tvískiptum minni hluta sem töldu takmörkunina skerða réttindi samkvæmt framantöldum greinum.

Vandkvæðum er bundið að draga skýrar ályktanir af niðurstöðu Hæstaréttar Noregs í málinu sem unnt er að heimfæra yfir á íslenskar aðstæður. Forsendur niðurstöðunnar eru um margt atvikaþundnar og taka eðlilega mið af norsku lagaumhverfi á sviði fiskveiðistjórnar. Í málinu virðist t.d. hafa skipt höfuðmáli að með hliðsjón af skattaívilnunum og öðru hagræði sem reglugerðin hafði einnig í för með sér yrði ekki séð að útgerðin yrði fyrir marktæku tjóni. Þá rýrir það óneitanlega fordæmisgildi dómsins að hann klofnaði í þrjár fylkingar í niðurstöðu sinni. Af dóminum má þó ráða að Hæstiréttur Noregs telur unnt að marka aflaheimildum ákveðinn gildistíma ef gætt er að réttindum handhafa aflaheimilda og réttilega er staðið að slíkri framkvæmd að öðru leyti.

V. Samningaleið.

Undanfarin ár hefur nokkuð verið rætt um hvort fara eigi svokallaða samningaleið við breytingar á fiskveiðistjórnarkerfinu. Þessar hugmyndir eiga í grunninn rætur að rekja til skýrslu frá árinu 2010 sem samin var af starfshópi, sem sjávarútvegsráðherra skipaði vegna endurskoðunar á fiskveiðilöggjöfinni. Mismunandi útfærslur samningaleiðarinnar má sjá í frumvörpum til nýrra heildarlaga um stjórn fiskveiða sem lögð voru fram á 139., 140. og 141. löggjafarþingi.

Áður en lengra er haldið er rétt að gera nokkra grein fyrir fyrrgreindri skýrslu og frumvörpum. Þá verður vikið að þeim athugasemdum og gagnrýni sem komið hafa fram í umræðu um samningaleiðina við stjórn fiskveiða. Loks verður gerð grein fyrir þeirri útfærslu á samningaleiðinni sem lögð er til í frumvarpi þessu.

Skýrsla starfshóps sjávarútvegsráðherra um endurskoðun fiskveiðilöggjafarinnar frá 2010.

Í samstarfsyfirlýsingu þeirrar ríkisstjórnar sem tók til starfa 10. maí 2009 voru sett fram áform um heildarendurskoðun laga um stjórn fiskveiða undir forystu starfshóps sem skyldi kalla til samráðs hagsmunaaðila og sérfræðinga. Markmið endurskoðunarinnar var að:

- a. stuðla að vernd fiskstofna,
- b. stuðla að hagkvæmri nýtingu auðlinda sjávar,
- c. treysta atvinnu,
- d. efla byggð í landinu,
- e. skapa sátt meðal þjóðarinnar um eignarhald og nýtingu auðlinda sjávar,
- f. leggja grunn að innköllun og endurráðstöfun aflaheimilda á 20 ára tímabili.

Í júlí 2009 skipaði sjávarútvegsráðherra starfshóp stjórnámálanna og hagsmunaaðila til að skilgreina álitæfni sem fyrir hendi væru við stjórn fiskveiða, láta vinna nauðsynlegar greiningar og setja fram valkosti varðandi leiðir til breytinga á stjórn fiskveiða í samræmi við ofangreind markmið. Í september 2010 skilaði starfshópurinn, eða sáttanefndin svokallaða, skýrslu sinni.

Meiri hluti sáttanefndarinnar taldi að með tilliti til markmiða um jafnræði og meðalhóf væri rétt að endurskoða fiskveiðistjórnarkerfið með sjálfstæðri löggjöf sem tæki hliðsjón af markaðri auðlindastefnu sem byggðist á útleigu ríkisins á auðlindum og gjaldtöku vegna

leigunnar. Í skýrslunni var þannig lögð áhersla á að fella nýtingu sjávarauðlindanna í samþærigan ramma og lagt hefur verið til að gildi um aðrar náttúruauðlindir. Á bls. 13 í skýrslunni segir:

Meirihluti starfshópsins telur að með tilliti til settra markmiða og kröfu um jafnræði og meðalhóf sé rétt að endurskoða fiskveiðistjórnunarkerfið með sjálfstæðri löggjöf sem taki hliðsjón af auðlindastefnu almennt er byggist á hugmyndum um samningaleið. Meirihluti starfshópsins telur rétt að gerðir verði samningar um nýtingu aflaheimilda og þannig gengið formlega frá því að auðlindinni sé ráðstafað af ríkinu gegn gjaldi og að eignarréttur ríkisins sé skýr. Samningarnir skulu m.a. fela í sér ákvæði um réttindi og skyldur samningsaðila, kröfur til þeirra sem fá slíka samninga, tímalengd og framlengingu samninga, gjalddöku, aðilaskipti, ráðstöfun aflahlutdeilda sem ekki eru nýttar, meðferð sjávarafra o.fl. Mismunandi skoðanir voru innan hópsins um útfærslu á einstökum atriðum slíkra samninga.

Samkvæmt þessu lagði meiri hluti nefndarinnar til svokallaða „samningaleið“ við endurskoðun fiskveiðistjórnunarkerfisins, þ.e. að gerðir yrðu samningar um nýtingu aflaheimilda og þannig gengið formlega frá því að auðlindinni væri ráðstafað af ríkinu gegn gjaldi.

Í skýrslu nefndarinnar var ekki að finna tillögur að endanlegri útfærslu samningaleiðarinnar. Þar kemur þó fram að „í meginatriðum byggist samningaleið á aflamarkskerfi og að breyta núverandi aflahlutdeild aðila að tilteknu hlutfalli aflahlutdeilda í samningsbundin réttindi“. Mælt var með því að aflaheimildum yrði skipt í tvo „potta“, annars vegar pott aflaheimilda sem ríkið ráðstafaði með samningum til handhafa aflaheimilda og hins vegar pott aflaheimilda sem ríkið nýtti til bóta og ívilnana af ýmsu tagi, t.d. á grundvelli byggðasjónarmiða. Taldi sáttanefndin að með þessu fyrirkomulagi væri hægt að mæta atvinnufrelsis-, byggða- og nýliðunarsjónarmiðum, ásamt því að treysta í sessi þjóðareign á sjávarauðlindum. Miðað var við að gjald yrði greitt fyrir afnotin sem rynni til ríkisins.

Hugmyndum og grunnforsendum samningaleiðarinnar er lýst í minnisblaði, dags. 17. ágúst 2010, sem Karl Axelsson hrl. og Lúðvík Bergvinsson hdl. unnu að beiðni umrædds starfshóps. Nánar tiltekið fól starfshópurinn þeim Karli og Lúðvík að gera tillögu að forsendum fyrir breytingu á stjórn fiskveiða með hliðsjón af þeirri þróun og því fyrirkomulagi varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins, sem gerð er grein fyrir í skýrslu nefndar forsætisráðherra um leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins. Í umræddri skýrslu lagði nefnd forsætisráðherra til að þeim auðlindum ríkisins sem um ræðir yrði ráðstafað í formi leyfa sem veitt yrðu á grundvelli tveggja þrepa útboðs, þ.e. útboðs og eftir atvikum uppboðs ef umsækjendur væru fleiri en einn. Nefndin fjallaði jafnframt um tímalengd leyfa og endurnýjun þeirra, en í því sambandi var lögð til sú meginregla að leyfi yrði á ný veitt þeim aðila sem þegar færi með réttindin enda mundi það að mestu leysa „leigjendavandann“ og rímaði jafnframt við fyrirtælan löggjafans um rétt handhafa hins tímabundna afnotaréttar til viðræðna um framlengingu réttarins.

Í minnisblaði sínu leggja þeir Karl og Lúðvík áherslu á að við beitingu slíkrar leiðar við breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu skuli nota hugtakið *samning* eða *samningaleið*. Þessu til stuðnings vísa þeir annars vegar til þess að staðan sé sú varðandi fiskveiðar, ólíkt því sem við á um vatns- og jarðhitaauðlindina, að nýtingarheimildum hefur nú þegar verið ráðstafað með tilteknum hætti og sé því ekki um að ræða útgáfu leyfa til fiskveiða sem sé sambærileg nýtingarleyfum fyrir áður ónýttar vatnsauðlindir ríkisins. Hins vegar benda þeir á að í samningsheitinu felist táknræn merking þar sem leitast er við að leiða til lykta áratuga deilur um það hvernig staðið skuli að nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar.

Í minnisblaðinu er megininntaki samningaleiðarinnar lýst með eftirfarandi hætti: „Meginatriði samningaleiðar er að gerðir verði tímabundnir samningar við réttihafa um afnotarétt, sem á móti tekur á sig ákveðnar skyldur um umgengni við auðlindina og greiðir fyrir afnotin tiltekið gjald og auðlindarentu sé hún til staðar.“ Þá kemur fram að forsenda samningaleiðarinnar við auðlindanýtingu sé sú að í samningum við réttihafa sé mögulegt að skilgreina vandlega þann afnotarétt sem hann hefur til að nýta viðkomandi auðlind og sé slík skilgreining nauðsynleg forsenda þess að auðlindarentan sé háværkuð, samfélaginu öllu til hagsbóta. Gerð var tillaga um að aflaheimildum yrði skipt í tvo flokka og að stærri pottinum yrði „úthlutað með samningum að uppfylltum tilteknum skilyrðum“. Hvað samningsgerðina varðar var tekið fram að fyrsta skrefið væri að „umbreyta núverandi aflahlutdeild einstakra aðila í samningsbundin réttindi“ og kalli slíkt á að leyst verði úr ýmsum praktískum álitafnum. Fram kemur að til grundvallar „læggju lagafyrirmæli en samið yrði svo sérstaklega við hvern og einn réttihafa“ og að vissulega „yrðu slíkir samningar í öllum aðalatriðum staðlaðir en þó má hugsa sér einhver frávik í einstökum samningum, mögulega mismunandi tímalengd, breytileg kjör o.s.frv.“ Vísað er til þess að þetta opni í raun „nýja möguleika sem báðir aðilar, ríki og réttihafi, gætu haft hag af“. Í minnisblaðinu kom jafnframt fram að eðlilegt væri að þeir sem uppfylla öll skilyrði samningsins eigi kost á framlengingu samningsins og rétt á viðræðum um slíka framlengingu með hæfilegum fyrirvara. Á hinn bóginn yrði eigandi auðlindarinnar, ríkið, að geta sagt upp eða jafnvel rift samningi ef réttihafi gerist í verulegu brotlegur við ákvæði hans.

Frumvörp til nýrra heildarlaga um stjórn fiskveiða sem lögð voru fram á 139., 140. og 141. löggjafarþingi.

Eftir að fyrrgreind skýrsla sáttanefndarinnar lá fyrir hófst vinna við frumvarp til nýrra heildarlaga um stjórn fiskveiða í sjávarútvegsráðuneytinu. Á 139. löggjafarþingi var lagt fram frumvarp til nýrra heildarlaga um stjórn fiskveiða (þskj. 1475, 827. mál) þar sem lögð var til útfærsla á svokallaðri samningaleið við stjórn fiskveiða. Í athugasemdum við frumvarpið kom fram að við samningu þess hefði m.a. verið höfð hliðsjón af skýrslu sáttanefndarinnar. Lagt var til að í stað árlegrar úthlutunar aflaheimilda skyldu handhafar aflaheimilda fá úthlutað tilteknum hluta heimilda sinna í formi svokallaðra samninga um nýtingarleyfi frá íslenska ríkinu. Áréttað var í 1. gr. frumvarpsins að „[ú]thlutun veiðiheimilda og gerð samninga um nýtingarleyfi á aflaheimildum samkvæmt lögum þessum myndar á gildistíma samninganna tímabundinn nýtingarrétt, með þeim takmörkunum sem leiðir af lögum og samningum, en hvorki beinan né óbeinan eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum“.

Samkvæmt frumvarpinu skyldi ráðherra skipta úthlutaðum heildarafla í tvo flokka. Í flokk 1 áttu að falla aflaheimildir samkvæmt samningum um nýtingarleyfi, en í flokk 2 aflaheimildir sem úthlutað skyldi án nýtingarsamninga. Skyldi ráðherra hafa rúmar heimildir til að ákveða skiptingu úthlutaðra aflaheimilda milli flokka 1 og 2. Nýtingarsamningar þessir skyldu í upphafi vera að jafnaði til 15 ára með möguleika á framlengingu um átta ár. Þá var gert ráð fyrir að varanlegt framsal aflahlutdeilda yrði óheimilt nema í undantekningartilvikum auk þess sem bann var lagt við veðsetningu á aflahlutdeild og réttindum á grundvelli nýtingarsamninga.

Við meðferð frumvarpsins á Alþingi bárust 27 erindi frá ýmsum aðilum, svo sem sveitarfélögum, fræðistofnunum, stjórnsýslustofnunum og einstaklingum. Heilt yfir litið sætti frumvarpið mikilli gagnrýni. Beindist hún m.a. að tímalengd nýtingarsamninga og hinni miklu

óvissu sem skapast mundi að loknum 15 ára nýtingartíma og átta ára framlengingartíma, svo og að því hvernig frumvarpið var talið takmarka nýliðun í sjávarútvegi. Þá var varað við takmörkunum á varanlegu framsali og veðsetningu aflaheimilda auk þess sem nánast allir umsagnaraðilar gagnrýndu hið mikla ráðherra vald sem frumvarpið gerði ráð fyrir. Þáverandi sjávarútvegsráðherra skipaði hóp hagfræðinga til að vinna greinargerð um hagræn áhrif frumvarpsins. Greinargerð hópsins lá fyrir þann 14. júní 2011 og voru þar gerðar ýmiss konar athugasemdir við frumvarpið. Fór það svo að á fundi sjávarútvegsnefndar 29. ágúst 2011 var ákveðið að senda allar umsagnir og erindi, sem málinu tengdust, í sjávarútvegsráðuneytið til nánari athugunar og fór það svo að frumvarpið var ekki tekið til frekari umræðu á 139. lög-gjafarþingi.

Um haustið 2011 setti sjávarútvegsráðherra á fót starfshóp fjögurra manna sem semja skyldi nýtt frumvarp til laga um stjórn fiskveiða með hliðsjón af fyrra frumvarpi og fram komnum athugasemdum við það. Á 140. löggjafarþingi var lagt fram nýtt frumvarp til laga um stjórn fiskveiða (þskj. 1052, 657. mál) og samhliða því var mælt fyrir sérstöku frumvarpi um veiðigjöld. Í frumvarpinu var með sama hætti og áður gert ráð fyrir skiptingu aflahlutdeilda í tvo flokka. Skyldi hluti aflahlutdeilda færður úr flokki 1 í flokk 2 og ráðstafað til a.m.k. þriggja ára í senn samkvæmt þingsályktunartillögu sem ráðherra sjávarútvegs mála mundi bera undir Alþingi. Þá var gert ráð fyrir því að útgefin nýtingarleyfi skyldu vera til a.m.k. 20 ára, en ekki var gert ráð fyrir eiginlegum framlengingarrétti. Í frumvarpinu var jafnframt að finna ákvæði um forkaupsrétt ráðherra á aflahlutdeildum á grundvelli byggðasjónarmiða. Þá var lagt til að við aðilaskipti að fiskiskipi eða flutning aflahlutdeilda milli skipa yrði aflahlutdeild viðkomandi fiskiskips skert um 3% og hinni skertu hlutdeild ráðstafað varanlega í flokk 2. Enn fremur var lögð til takmörkun við framsali aflaheimilda að liðnum 20 árum frá gildistöku laganna og var gert ráð fyrir að óheimilt yrði að framselja hlutdeildir að þeim tíma liðnum. Frumvarpinu var vísað til atvinnuveganefndar Alþingis eftir fyrstu umræðu og barst henni mikill fjöldi umsagna. Varðaði veigamesta gagnrýnin inntak nýtingarleyfa, gildistíma þeirra og tengd atriði ásamt takmörkunum á framsali aflahlutdeilda. Fór það svo að frumvarpið var ekki afgreitt úr nefndinni.

Í ársbyrjun 2013 á 141. löggjafarþingi var lagt fram á Alþingi stjórnarfrumvarp til nýrra heildarlaga um stjórn fiskveiða (þskj. 968, 570. mál). Frumvarpið var byggt á því frumvarpi sem lagt hafði verið fram á næstliðnu löggjafarþingi og var um flest samhljóða því. Gert var ráð fyrir að nýtingarleyfi skyldu vera til 20 ára, en ekki var þar vikið að möguleika á framlengingu þeirra. Aftur á móti var gert ráð fyrir því að ráðherra skyldi eigi síðar en í desember 2016 leggja fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögnum þar sem mælt yrði fyrir um ráðstöfun nýtingarleyfa og aflahlutdeilda að liðnum gildistíma leyfanna. Frumvarpið sætti sambærilegri gagnrýni og fyrri frumvörp og var ekki útrætt á löggjafarþinginu.

Inntak samningaleiðar.

Samantekið má segja að samningaleið sú sem hér er útfærð við stjórn fiskveiða feli í sér að íslenska ríkið og núverandi handhafar aflahlutdeilda geri samkomulag um að tímabinda þá handhöfn. Samhliða skuldbindi íslenska ríkið sig til að skerða ekki aflahlutdeildir núverandi handhafa á þeim tíma sem viðkomandi samningur er í gildi. Í þessu felst að gerðir verði tímabundnir samningar við umrædda handhafa um rétt til nýtingar á nytjastofnum sjávar í samræmi við núverandi aflahlutdeild þeirra og að þeir gangist undir ákveðnar skuldbindingar, svo sem um endurgjald fyrir nýtingarréttinn. Hinn samningsbundni nýtingarréttur verður þannig verðmæti í höndum samningshafa og grundvöllur atvinnu viðkomandi, en um nánara

inntak réttarins gilda reglur um stjórn fiskveiða á hverjum tíma. Forsenda þessa er að skýrt sé að íslenska ríkið sé eigandi veiðiréttar úr nytjastofnum sjávar og hafi því ráðstöfunarrétt á auðlindinni.

Við umfjöllun um útfærslu samningaleiðarinnar hefur almennt verið gert ráð fyrir skiptingu aflaheimilda í tvo flokka. Þannig verði tilteknu hlutfalli ráðstafað með samningum til núverandi handhafa aflahlutdeilda í samræmi við hlutdeild þeirra og tilteknu hlutfalli á annan hátt með hliðsjón af fyrirfram skilgreindum sjónarmiðum varðandi atvinnugreinina og stjórn hennar.

Það er grundvallaratriði við útfærslu samningaleiðarinnar að taka verður tillit til stöðu núverandi handhafa aflahlutdeilda og þeirrar stjórnskipulegu verndar sem atvinnuréttindi þeirra njóta skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Verður m.a. að taka tillit til þessa við afmörkun á tímalengd samninga um nýtingarrétt og möguleika á framlengingu slíkra samninga.

Hafa ber í huga þann greinarmun frá fyrri tillögum að þegar ríkið gengur til gagnkvæmra samninga af þessu tagi eru þeir að meginstefnu til einkaréttarlegs eðlis og um þá gilda almennar reglur samningaréttar frá undirritun samninga, þó með ákveðnum undantekningum vegna sérstaks eðlis samninganna. Þessi tilhögun felur í sér að grundvöllur skuldbindinga aðila breytist frá því að vera að meginstefnu til opinbers eðlis yfir í að vera að meginstefnu til einkaréttarlegs eðlis.

Umræður vegna fyrri hugmynda um samningaleið við stjórn fiskveiða.

Frá því að hugmyndir um samningaleið við breytingar á núverandi fiskveiðistjórnarkerfi komu fram hefur átt sér stað mikil umræða um kosti og galla slíks fyrirkomulags. Ljóst má vera að hvers konar gagnrýni og athugasemdir ráðast að verulegu leyti af því hvaða leið er valin við útfærslu samningaleiðarinnar. Til glöggvunar þykir rétt að fjalla um helstu athugasemdir sem gerðar hafa verið í tilefni af fyrri frumvörpum.

Fyrst má nefna að bent hefur verið á að óljóst sé hvernig samningar um aflahlutdeild falli að reglum stjórnsýslulaga. Þannig hefur Fiskistofa t.d. bent á að óvíst sé hvort málskotsréttur yrði innan stjórnsýslunnar og hvort stofnunin gæti orðið vanhæf til ákvarðanatöku þegar hún væri orðin aðili samningssambands. Þá yrði vegna lögmætisreglu stjórnsýsluréttar að útfæra ákvarðanir Fiskistofu sem tengdust samningum í lögum. Í þessu sambandi hefur jafnframt verið bent á að reglur stjórnsýsluréttar byggist almennt á því að hlutverk stjórnvalda sé að taka einhliða ákvarðanir gagnvart borgurunum á meðan reglur samningaréttar gildi um sameiginlega niðurstöðu tveggja eða fleiri aðila þar sem ákveðið jafnræði ríki. Tillögur um samningaleið geri ráð fyrir því að stjórnsýsla fiskveiða færist undan stjórnsýslulögum að hluta eða öllu leyti, en það sé óheppilegt og til þess fallið að skapa réttaróvissu. Í *öðru lagi* hefur borið á efasemdum um að samningaleiðin sé nauðsynleg til þess að slá á meinta eignarréttarmyndun hjá handhöfum aflaheimilda og í því sambandi hefur verið vísað til „eignarréttarfyrirvara“ 3. málsl. 1. gr. laga um stjórn fiskveiða. Í *þriðja lagi* hefur verið gagnrýnt að vandséð sé að samningsbundin úrræði á borð við samninga um aflahlutdeildir geti þjónað markmiðum stjórnvalda betur en dýnamískt vald ríkisins til að setja einhliða reglur. Þá hefur verið bent á að samningar um aflahlutdeildir komi til með að njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar sem hafi í för með sér þá táknrænu breytingu að svonefndur „eignarréttarfyrirvari“ laganna falli brott. Samningaleiðin geti því takmarkað svigrúm löggjafans til breytinga á fiskveiðistjórnarkerfinu. Í *fjórða lagi* hefur verið bent á að hvers konar fyrirvarar í samningum um aflahlutdeildir um breytingar á lögum og reglugerðum, sem rætt hefur verið um til að koma til móts við þessa gagnrýni, séu til þess fallnir að gera samninga því sem næst mark-

lausa og grafa undan þeim meginþingi samningaleiðarinnar að skapa stöðugleika í atvinnugreininni. Í *fimmta lagi* hefur verið vísað til þess að kostir þess að semja sérstaklega við hvern og einn handhafa aflahlutdeilda kunni að vera ofmetnir, enda vandséð hvað yrði í raun umsemjanlegt. Í *sjötta lagi* hefur því verið haldið fram að samningaleið sé til þess fallin að loka atvinnugreininni og vinna gegn nýliðun.

Hvað þessar athugasemdir varðar skal fyrst tekið fram að unnt er að koma í veg fyrir hvers konar óvissu um gildi og þýðingu stjórnsýslulaga með skýrri og vel útfærðri lagasetningu. Að sama skapi er rétt að útfæra með nákvæmum hætti í lögum hvernig staðið skuli að samningsgerð og málsmeðferð sem henni tengist, svo og hvert inntak samninga skuli vera. Tekið er af skarið um þessi atriði í frumvarpi þessu. Hvað varðar efasemdir um að samningaleiðin komi í veg fyrir eignarréttarmyndun hjá handhöfum aflahlutdeilda skal áréttað að með 1. gr. frumvarpsins er lögð til sú grundvallarbreyting að skilgreindur verði veiðiréttur og skýrlega tekið af skarið um að íslenska ríkið sé eigandi hans. Veiðiréttur íslenska ríkisins telst til eignarréttinda í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar og er eingöngu unnt að ráðstafa honum með tímabundnum hætti til annarra. Þannig er um að ræða gagnkvæma samninga og liggur í hlutarins eðli að eignarréttarmyndun á sér ekki stað. Að sama skapi þjónar engum tilgangi að viðhalda deilum um stöðu ríkisins gagnvart handhöfum aflahlutdeilda, en samningaleiðin gengur út á að kveða þær deilur niður og skýra réttarstöðu beggja. Hvað varðar áhyggjur af því að samningaleiðin takmarki svigrúm löggjafans til breytinga á fiskveiðistjórnarkerfinu skal áréttað að í samningaleiðinni felst ekki að öll atriði núverandi fiskveiðistjórnarkerfis verði fest í sessi út samningstímann, heldur varða samningarnir fyrst og fremst rétt handhafa aflahlutdeilda til að halda hlutdeildum sínum og nýta þær í tiltekinn tíma. Breytingar á lögum á sviði fiskveiðistjórnar verða eftir sem áður í hendi löggjafans og slíkir samningar breyta engu þar um, að því undanskildu að samið hefur verið um að skerða ekki aflahlutdeildir samningshafa á tímabilinu. Þá skal bent á að lagt er til að efni samninga aðila verði að meginstefnu til útfært í lögum. Jafnframt má ljóst vera að samningar við hvern og einn handhafa aflahlutdeilda fela í sér samkomulag um lyktir á þeim ágreiningi sem uppi er sem hver handhafi á aðild að, en kostir þessa eru augljósir. Vegna athugasemda um að samningaleið sé til þess fallin að hindra nýliðun skal bent á að samningaleiðin gerir ráð fyrir því að leyfilegum heildarafla verði skipt í tvo flokka. Annars vegar flokk þar sem aflaheimildum verði úthlutað til núverandi handhafa aflahlutdeilda í samræmi við hlutdeild þeirra samkvæmt núgildandi kerfi og hins vegar í flokk þar sem aflaheimildum verði úthlutað á grundvelli annarra sjónarmiða, svo sem vegna atvinnu-, félags- og byggðatengdra úrræða. Enn fremur er gert ráð fyrir því að aflahlutdeild samkvæmt samningum verði framseljanleg og að mælt verði fyrir um forkaupsrétt sveitarfélaga, en aðgangur að atvinnugreininni sem og tækifæri til vaxtar innan hennar verða að því leyti sambærileg og samkvæmt núverandi kerfi. Með þessu móti er gætt að atvinnufrelsis- og nýliðunarsjónarmiðum, en nánari grein er gerð fyrir því hvernig frumvarpið lítur til þessa í næsta undirkafli.

Áréttað er að almennt getur löggjafinn hagað breytingum á fyrirkomulagi við stjórn fiskveiða eins og hann telur best hverju sinni, enda sé gætt að ákvæðum stjórnarskrárinnar og stjórnarskrárvörðum meginreglum. Ekki fæst því séð að nokkuð standi því lagalega í vegi að gera samninga við núverandi handhafa aflahlutdeilda um nýtingu þeirra. Við útfærslu samningaleiðarinnar í lögum er þó sem endranær grundvallaratriði að viðkomandi lagaákvæði séu skýr og að tekið sé á þeim lagalegu álitaeftum sem fyrirsjáanlegt er að rísi. Höfð er hliðsjón af þessu við þá útfærslu samningaleiðarinnar sem lögð er til með frumvarpi þessu.

Útfærsla samningaleiðar í frumvarpi þessu.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum um stjórn fiskveiða á grundvelli hinnar svonefndu samningaleiðar. Ljóst er að unnt er að útfæra samningaleið með ólíkum hætti. Með þeirri útfærslu sem lögð er til í frumvarpi þessu er leitast við að tryggja eins og kostur er virkni fyrirkomulagsins við stjórn fiskveiða til framtíðar litið. Þá hefur verið leitast við að taka mið af þeirri gagnrýni sem sett hefur verið fram í tilefni af fyrri útfærslum samningaleiðarinnar og gerð var grein fyrir að framan.

Forsenda þess að unnt sé að koma á samningum um aflahlutdeild á nytjastofnum sjávar er að eignar- og ráðstöfunarréttur á veiðirétti sé ótvívæður, en með 1. gr. frumvarpsins er lagt til að tekið verði af skarið um að íslenska ríkið sé eigandi veiðiréttar og ráðstafi honum tímabundið í samræmi við lögin og samninga samkvæmt þeim. Þannig er eignar- og ráðstöfunarréttur íslenska ríkisins ótvívæður sem og heimild ríkisins til að ganga til samninga við núverandi handhafa aflahlutdeilda um afnot af veiðiréttinum. Þá er heimild íslenska ríkisins til ráðstöfunar veiðiréttar að samningstíma liðnum jafnframt ótvívæð.

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að stærstum hluta aflahlutdeilda í þeim tegundum, sem heildarafla er takmarkaður af, skuli ríkið ráðstafa með tímabundnum samningum við núverandi handhafa aflahlutdeilda. Þá er lagt til að eðli og inntak þeirra réttinda sem felast í samningum verði afmarkað með afdráttarlausum hætti til framtíðar litið og réttaróvissu eytt eins og framast er unnt.

Nánar tiltekið er lagt til að leyfilegum heildarafla hvers fiskveiðiárs verði skipt í tvo flokka og að föstu hlutfalli verði annars vegar ráðstafað með samningum um aflahlutdeild og hins vegar á grundvelli bótaákvæða laganna sem og á grundvelli atvinnu-, félags- og byggðatengdra úrræða. Það hlutfall sem gert er ráð fyrir að falli í hvorn flokk fyrir sig, 94,7% í flokk 1 og 5,3% í flokk 2, miðast við þá stöðu sem uppi er þegar frumvarpið er lagt fram. Með þessari tilhögun er ráðgert að lögbinda það hlutfall leyfilegs heildarafla sem ráðstafað verður annars vegar með samningum um aflahlutdeildir og hins vegar með sértækum úrræðum á hverju fiskveiðiári.

Gert er ráð fyrir því að í samningum við einstaka handhafa aflahlutdeilda verði vísað til framangreindrar hlutfallsskiptingar og verður hún því hluti af samningsskuldbindingum íslenska ríkisins gagnvart samningshöfum. Í þessu felst trygging fyrir því að aflahlutdeildir verði ekki skertar á gildistíma samninganna án þess að bótaskylda stofnist. Þá er með þessu jafnframt tryggt að samdráttur í leyfilegum heildarafla komi jafnt niður á handhöfum aflahlutdeilda úr flokki 1 og þeim heimildum sem verða til ráðstöfunar úr flokki 2. Í því felst sú regla að komi til aukningar eða samdráttar leyfilegs heildarafla á tilteknu fiskveiðiári, ýmist eykst eða dregst saman aflaheimild í hvorum flokki fyrir sig í jöfnum hlutföllum.

Það er grundvallaratriði að samningar um leigu á aflahlutdeild skulu vera tímabundnir. Við það er miðað að slíkir samningar skuli gerðir til 23 ára, með uppsagnarfresti, en nauðsynlegt þykir að lögbinda tímallengd samninga til að tryggja festu í atvinnugreininni og stuðla að fjárfestingu. Talið er mikilvægt að útgerðaraðilar geti hagað rekstri sínum á grundvelli vitneskju um fyrirkomulag við fiskveiðistjórnun til lengri tíma litið og að dregið sé úr óvissu að því marki sem unnt er. Slíkt er jafnframt mikilvægt með hliðsjón af mikilvægi sjávarútvegs fyrir íslenskt samfélag og því markmiði frumvarpsins að hámarka þjóðhagslegan ávinning af auðlindinni eins og kostur er. Með hliðsjón af þessu er með frumvarpinu lögð til sú meginregla að samningar framlengist sjálfkrafa um eitt ár og að aðlögunartími vegna uppsagnar sé a.m.k. 15 ár. Að sama skapi er heimild ríkisins til þess að segja upp samningi háð skilyrðum. Annars vegar er uppsögn háð því skilyrði að fyrir liggja skýrsla sérfræðinganefnd-

ar skv. a-lið 18. gr. frumvarpsins þar sem lagt er mat á kosti og galla þess fyrirkomulags við stjórn fiskveiða sem lagt er til að tekið verði upp, en þar skal m.a. fjallað um arðsemi af nýtingu sjávarauðlindarinnar, tekjur ríkissjóðs af nýtingunni, umgengni um auðlindina, þróun nytjastofna, þróun atvinnu- og byggðamála, auk annarra atriða sem máli kunna að skipta og ákveðin eru hverju sinni. Með þessu er ætlunin að tryggja að til staðar séu greinargóðar upplýsingar sérfróðra aðila um áhrif þess fyrirkomulags við stjórnun fiskveiða og þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpi þessu. Er þannig miðað við að ákvarðanir um uppsögn samninga um aflahlutdeildir eða breytingar á fyrirkomulagi við stjórn fiskveiða verði teknar með eins ígrunduðum hætti og kostur er. Þá er það jafnframt skilyrði fyrir uppsögn samnings að tekin hafi verið ákvörðun um það fyrirkomulag sem skal taka við að samningstíma loknum og að mælt hafi verið fyrir um hið nýja fyrirkomulag með lögum. Með því móti er komið í veg fyrir að samningshafar þurfi að sæta því að óvissa ríki um það fyrirkomulag sem tekur við komi til uppsagnar þar sem lagafyrirmæli um nýtt fyrirkomulag þurfa að hafa verið lögfest áður en til uppsagnar kemur, en áréttað er að takmörkun á óvissu er jafnframt mikilvæg frá þjóðhagslegu sjónarmiði.

Með þessu móti er leitast við að ná jafnvægi á milli hagsmuna íslenska ríkisins og samningshafa, svo og að tryggja festu, fyrirsjáanleika og stöðugleika við stjórn fiskveiða til framtíðar lítið með þau markmið frumvarpsins sem tíunduð eru í 1. gr. að leiðarljósi.

Þá er með frumvarpinu leitast við að koma til móts við sjónarmið um *nýliðun* í atvinnugreininni og *byggðatengd sjónarmið*. Svo sem áður greinir er lagt til að tiltekið hlutfall leyfilegs heildarafla falli í flokk 2 og verði heimildum til að sækja hann úthlutað á grundvelli sér-tækra ráðstafana sem taka m.a. mið af atvinnu-, félags- og byggðatengdum sjónarmiðum. Í núgildandi lögum um stjórn fiskveiða er að finna ýmis ákvæði sem varða slíkar ráðstafanir og er að finna upplýsingar um nákvæma skiptingu aflaheimilda á grunni þessara ákvæða fiskveiðiárið 2014/15 í viðauka við frumvarpið. Með frumvarpinu er lagt til að það hlutfall sem rennur til úrræða af þessu tagi verði óbreytt frá núverandi stöðu. Þá er lagt til að ekki verði mælt fyrir um ráðstöfun á tilteknu magni í lögum, heldur verði lögð fram þingsályktunartillaga eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti um þetta atriði. Tillaga að slíku fyrirkomulagi var gerð í frumvarpi til laga um stjórn fiskveiða, sem lagt var fram á 141. löggjafarþingi, en svo sem rakið hefur verið varð það frumvarp ekki að lögum. Ákvæði af þessu tagi felur í sér aukna aðkomu Alþingis að vali á þeim sjónarmiðum sem helst ber að líta til við ákvörðun um skiptingu aflaheimilda til þessara mismunandi ráðstafana hverju sinni. Í þessu felst jafnframt hvati til þess að reglulega sé farið yfir ávinning sem náðst hefur með sérstökum ráðstöfunum þessara aflaheimilda og þess að greint sé hvernig helst beri að haga ráðstöfun þeirra í því skyni að vinna að því markmiði frumvarpsins að treysta atvinnu og byggð í landinu.

Hafa verður í huga að núgildandi lög um stjórn fiskveiða leitast við að tryggja aðgengi að atvinnugreininni með ýmsum hætti. Þar má sem dæmi nefna ákvæði sem snúa að hámarks-handhöfn aflaheimilda og opnun fyrir aðgangi nýrra aðila að veiðum með tilkomu strandveiða. Ekki er gert ráð fyrir breytingu á slíkum ákvæðum í frumvarpi þessu.

Þegar rætt er um nýliðun í sjávarútvegi beinist umræðan gjarnan að nýliðun við veiðar. Hafa verður í huga að störf í sjávarútvegi hafa þróast mikið undanfarið ár í átt að sérhæfingu starfa í landi, t.d. í tengslum við fullvinnslu hráefnis. Að þessari þróun er mikilvægt að hlúa og þar eru tækifæri til nýliðunar í atvinnugreininni. Mikilvægt er að sjávarútvegsfyrirtæki séu rekin með getu til fjárfestinga og nýsköpunar. Með fyrirsjáanlegra rekstrarumhverfi og hófstílltri gjaldtöku sem tekur mið af framlegð og hagnaði í rekstri fyrirtækjanna líkt og lagt

er til með frumvarpi þessu ættu að skapast tækifæri til aukinnar fjárfestingar og þróunar og þar með til að skapa ný störf og tækifæri innan atvinnugreinarinnar.

Þá er við það miðað að eigandi auðlindarinnar fái sanngjarna greiðslu fyrir leigu veiðiréttar, enda má ætla að samningshafar séu flestir sáttir við að greiða sanngjarna leigu. Það er hins vegar ekki auðvelt viðfangs að komast að niðurstöðu um hver þessi „sanngjarna“ leiga sé, enda væntingar að því leyti nokkuð misjafnar. Í frumvarpinu hefur verið leitast við að taka tillit til ólíkra sjónarmiða við útreikning leigugjalds. Er þannig leitast við að tryggja eiganda auðlinda hafsins sanngjarnt endurgjald af leigu veiðiréttar, en á sama tíma tryggja hagkvæman rekstur samningshafa og gera þeim mögulegt að hámarka arð af auðlindinni. Með þetta að leiðarljósi er lagt er til að leigugjald sem líkt og að framan greinir samkvæmt viðeigandi ákvæðum frumvarpsins verði ákveðið sem tiltekið hlutfall reiknaðrar framlegðar við veiðar á einstökum nytjastofnum. Þannig aukast heildar leigutekjur ef afkoma veiðanna er góð.

Gildissvið stjórnisýslulaga og samningaleiðin.

Kjarni samningaleiðarinnar er eins og þegar hefur verið rakið hið einkaréttarlega eðli skuldbindingar aðila um leigu veiðiréttar og greiðslu leigugjalds. Lagt er til að ríkið gangi til gagnkvæmra samninga sem lúta að meginstefnu til almennum reglum samningaréttar. Þrátt fyrir þessa grundvallarhugsun er eðli samninganna þó allt að einu tvíþætt. Annars vegar hafa þeir hið einkaréttarlega eðli og fela í sér skuldbindingar á þeim grunni, t.a.m. skilgreiningu á því hvað telst veruleg vanefnd og riftun eftir atvikum. Hins vegar lúta ákvæðnir þættir tengdir samningsgerðinni og skyldum samningsaðila reglum opinbers réttar. Hér er annars vegar átt við stjórnvaldsathafnir við undirbúning samningsgerðar og hins vegar þær skyldur samningsaðila að fara að reglum laga og stjórnvaldsfyrirmælum til að mynda um stjórn fiskveiða hverju sinni þar sem reglur stjórnisýsluréttar gilda eftir því sem við á.

Lagt er upp með framangreindra grundvallarhugsun og því er stefnt að því að koma í veg fyrir óvissu um gildi og þýðingu stjórnisýslulaga með skýrri lagasetningu. Að sama skapi er kveðið á um hvernig staðið skuli að samningsgerð og málsmeðferð sem henni tengist, svo og hvert inntak samninga skuli vera. Þá fylgja frumvarpi þessu sem fylgiskjal drög að samningi um leigu á aflahlutdeild. Ekki er unnt að leiða nokkrar skuldbindingar af fylgiskjalinu, en tilgangurinn er að varpa ljósi á það hvernig slíkur samningur gæti litið út þannig að hann félli að efni frumvarpsins.

Ætla má að í framkvæmd komi upp takmarkatilvik og þykir rétt að í slíkum tilvikum njóti samningshafar þeirra réttinda sem borgurunum eru tryggð í samskiptum við stjórnvöld.

VI. Forsendur og grundvöllur gjaldtöku – leigugjald.

Í áður nefndri stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks, Laugarvatnsyfirlýsingunni, er kveðið á um að lög um veiðigjöld verði tekin til endurskoðunar.

Á 142. löggjafarþingi, sumarþingi 2013, voru með lögum nr. 84/2013 gerðar breytingar á lögum um veiðigjöld. Með þeim var mælt fyrir um að efnisákvæði laga um veiðigjöld hvað snertir ákvörðun reiknaðrar rentu á þorskígildiskíló eftir veiðiflokkum og álagningu sérstaks veiðigjalds kæmu ekki til framkvæmdar, eins og lögin annars gerðu ráð fyrir, á fiskveiðiárinu 2013/2014. Þess í stað voru veiðigjöld fiskveiðiársins 2013/2014 fastsett með bráðabirgðaákvæði við lögin þannig að þau væru sambærileg þeim gjöldum sem voru ákveðin fyrir fiskveiðiárið 2012/2013, að breyttu breytanda. Í skýringum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 84/2013 segir að „með þessu [sé] ekki aðeins gefið svigrúm til endurskoðunar laganna á

næsta reglulega löggjafarþingi í ljósi stefnumótunar ríkisstjórnarinnar og þeirrar gagnrýni sem hefur að þeim beinst, heldur einnig brugðist við þeim erfiðleikum sem hafa komið í ljós við framkvæmd þeirra.“ (þskj. 15, 15. mál á 142. löggjafarþingi). Nánari grein er gerð fyrir þessum erfiðleikum í skýringum við frumvarpið og gögnum sem lögð voru fyrir atvinnuveganefnd við þinglega meðferð frumvarpsins.

Á 143. löggjafarþingi var með lögum nr. 47/2014 mælt fyrir um ákvörðun veiðigjalda á fiskveiðiárinu 2014/2015. Sú breyting var gerð frá fyrra fiskveiðiári að álagningin var ákveðin sem krónur á hvert kíló aflamarks, en fyrir þorsk var almennt veiðigjald 8,98 kr. og sérstakt veiðigjald 4,32 kr. Gert var ráð fyrir að með þessu yrðu veiðigjöld um 9,45 milljarðar kr. en að teknu tilliti til lækkunarreglna mundu tekjur ríkissjóðs af veiðigjöldum á fiskveiðiárinu nema um 8 milljörðum kr. Minni háttar breytingar aðrar voru gerðar á ákvæðum laga um veiðigjöld, sem tengdust breyttri aðferð við útreikning veiðigjaldanna. Sérstaklega má nefna að nokkrar breytingar voru gerðar á fyrirmælum um tímabundna lækkun sérstaks veiðigjalds vegna kvótakupa samkvæmt ákvæði II til bráðabirgða við lögin.

Tilfni og nauðsyn leigugjalda.

Í stjórnmalalegri umræðu um gjöld vegna réttar til veiða úr sjávarauðlindinni vegast á ólík sjónarmið. Samhljómur er um að eigandi nytjastofna á Íslandsmiðum, íslenska þjóðin, eigi sjálfsagðan rétt til sanngjarnrar greiðslu frá þeim sem njóta aðgangs að nytjastofnum sjávar. Þetta sjónarmið speglast m.a. í ríku stuðningi við að í stjórnarskrá komi ákvæði um þjóðareign á auðlindum. Handhafar aflaheimilda styðja einnig þetta sjónarmið, a.m.k. langflestir að því er telja verður. Rekja má umræðu um veiðigjöld aftur til þingsályktunar Alþingis frá 1998, þar sem kosin var sérstök auðlindanefnd undir forsæti Jóhannesar Nordal, til þess m.a. að fjalla um auðlindagjald. Í þingsályktuninni sagði að um yrði að ræða „hóflegt gjald, sem varið verði til að standa undir rannsóknum og til að stuðla að vernd og sjálfbærri nýtingu auðlindanna og réttlátri skiptingu afrakstursins, m.a. til að styrkja byggð í landinu“. Auðlindanefnd hafði til umfjöllunar allar auðlindir sem voru eða kynnu að vera þjóðareign. Hún fjallaði sérstaklega um fiskveiðar og benti þar m.a. á þá mótsögn sem margir teldu að birtist í úthlutun aflaheimilda án tímatakmarkana og þeirri grundvallarsetningu laga um stjórn fiskveiða að fiskstofnarnir séu sameign þjóðarinnar. Nefndin lagði til sem viðbragð við þessu að veiðiheimildum yrði heimilt að úthluta gegn gjaldi. Rökrétt afleiðing af því mundi vera að bein tengsl yrðu „milli varanleika og forms aflaheimilda annars vegar og greiðslu fyrir nýtingarréttinn hins vegar“. (Auðlindanefnd. Álitsgerð með fylgiskjölum. Reykjavík, september 2000, bls. 41–42).

Það er ekki auðvelt að ná fram niðurstöðu og sátt um hvað teljist sanngjarnt og eðlilegt gjald vegna fiskveiða, enda eru viðhorf misjöfn. Þannig má benda á álit meiri hluta atvinnuveganefndar við 2. umræðu um frumvarp það sem varð að lögum nr. 84/2013, um álagningu veiðigjalda á fiskveiðiárinu 2013/2014. Þar segir að hinir mörgu gestir nefndarinnar hafi flestir verið „sammála um að eðlilegt væri að leggja hóflegt gjald á fiskveiðar sem endurgjald fyrir afnot af sameiginlegri auðlind þjóðarinnar.“ Síðan segir: „Þeir reyndust hins vegar hvorki sammála um hvað gæti talist hóflegt í þeim skilningi eða hvers eðlis gjaldið ætti að vera, þ.e. hvort og að hve miklu leyti gjaldtakan ætti að taka tillit til heildararðsemi af veiðum.“ (þskj. 52, 15. mál á 142. löggjafarþingi).

Til þess ber að líta að íslensk sjávarútvegsfyrirtæki eru mörg hundruð talsins, stór og smá og mjög fjölbreytt. Oft ber mest á stærstu og öflugustu fyrirtækjunum sem reka í einni heild veiðar á mörgum skipum, fiskvinnslu í landi og söludeildir og nýta sér þannig kosti sam-

Þættingar á veiðum og vinnslu og jafnvel öðrum þáttum virðisæðjunnar. Þjóðhagslega er mikilvægt að tryggja fjölbreytilegan rekstur í sjávarútvegi þar sem sveiflur eru miklar og tíðar og við slíkar aðstæður er mikill sveigjanleiki og breidd í rekstrarfyrirkomulagi kostur. Þannig ber til þess að líta að einstaklingar og smáfyrirtæki eru oft mjög líkleg til að þróa atvinnu- og tekjuskapandi starfsemi fá þau svigrúm og aðstæður til þess. Því er mikilvægt að gjaldheimta í sjávarútvegi taki ekki eingöngu mið af afkomu þeirra fyrirtækja sem best ganga því að það getur vegið að þeim fjölbreytileika sem er svo mikilvægur, en ljóst er að há gjöld setja aukinn þrýsting á smærri aðila sem standa að ýmsu leyti veikar en þeir sem stærri eru. Þá er einnig mikilvægt, af sömu ástæðu, að gjöldin leggist á með eins nákvæmum og sanngjörnum hætti og kostur er.

Með frumvarpi þessu er leitast við að taka tillit til ólíkra sjónarmiða. Annars vegar er á það að líta að eigandi auðlindarinnar, íslenska þjóðin, á rétt á sanngjörnu endurgjaldi fyrir heimildir sem veita aðgang að sjávarauðlindinni. Hins vegar er mikilvægt að ekki verði grafið undan möguleikum til hagkvæms rekstrar sjávarútvegsfyrirtækja sem m.a. getur ýtt undir hraða samþjöppun á aflaheimildum.

Reiknuð framlegð við veiðar einstakra nytjastofna.

Allt frá því veiðigjöld voru tekin upp með lögum nr. 85/2002, um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða, hefur álagning þeirra miðað við úthlutun aflaheimilda eða landaðan afla umreiknaðan til þorskígildiskílóa. Þetta hefur lengi sætt gagnrýni og má í því sambandi rifja upp umsagnir Þjóðhagsstofnunar og Seðlabanka Íslands við frumvarp það sem varð að lögum nr. 85/2002. Þorskígildi spegla hlutfallslegt aflaverðmæti ólíkra nytjastofna. Afkoma af veiðum einstakra tegunda fer hins vegar bæði eftir tekjum og útgjöldum. Ef hátt kílóverð fisktegundar er vegið upp af háum kostnaði við veiðar getur útjöfnun leigugjalds miðað við aflaverðmæti leitt til þess að gjaldtaka verði í jaðartilvikum umfram hagnað af nýtingu tegundarinnar og að veiðarnar verði óarðbærar, jafnvel þótt gjaldtaka sé hófleg á heildina litið. Við þessu er leitast við að bregðast með frumvarpinu eins og nánar er rakið hér á eftir.

Á fundi sjávarútvegsráðherra með veiðigjaldsnefnd 27. september 2013 var nefndinni falið að skoða með hvaða hætti hægt væri að breyta álagningu veiðigjalda þannig að þau tækju betur mið af afkomu við veiðar einstakra nytjastofna. Nefndin hefur síðan unnið að þessu verkefni í samstarfi við Hagfræðistofnun Háskóla Íslands og Fiskistofu. Líkt og að framan greinir eru gjöldin útfærð í frumvarpi þessu sem leigugjöld til samræmis við inntak samningaleiðarinnar. Hér er um að ræða flókið verkefni. Flestar útgerðir stunda veiðar á nokkrum eða mörgum tegundum. Afli sem fæst í hverri veiðiferð er jafnan samsettur af mörgum tegundum. Af því leiðir að ekki er auðvelt að leiða fram afkomutölur vegna veiða á einstaka nytjastofnum. Aðeins eru til, á þessu stigi, gögn um afkomu innan mismunandi skipaflokka sem birt eru í skýrslum Hagstofu Íslands og gert er ráð fyrir að stuðst verði við þessi gögn fyrstu tvö fiskveiðiárin eftir að lög þessi koma til framkvæmdar. Eftir það verður stuðst við kostnaðartölur fyrir einstök skip. Hvað snertir kostnaðarþætti, þá hefur sýnt sig, m.a. við framkvæmd gildandi laga um veiðigjöld, að erfitt er að meta eðlilega fjármagnsþörf útgerðar sem er stór þáttur fasts kostnaðar. Skipting á föstum kostnaði útgerða á veiðar einstakra nytjastofna og úthaldsdaga er einnig bundin verulegum erfiðleikum.

Í tillögum veiðigjaldsnefndar felst að til verður svonefnd „reiknuð framlegð“ við veiðar á hverjum nytjastofni. Aðferðin byggist á samkeyrslu gagna um úthaldsdaga, aflamagn og aflaverðmæti eftir tegundum. Tekjur eru reiknaðar eftir fisktegundum samkvæmt skráðu aflaverðmæti þeirra. Frá tekjunum er dreginn annars vegar launakostnaður vegna áhafna, en hann

reiknast sem tiltekið hlutfall aflaverðmætis, og hins vegar þröngt skilgreindur breytilegur úthaldskostnaður, þ.e. kostnaður vegna olíu viðhalds og veiðarfæra. Þeim kostnaði er jafnað niður á fisktegunir í samræmi við hlutfall aflaverðmætis við löndun í lok veiðiferðar. Til nánari upplýsingar um þessa aðferð visast til skýringa við b-lið 17. gr. frumvarpsins. Um er að ræða nokkuð nýstárlega aðferð sem byggist á þeirri forsendu að fyrir liggja mjög nákvæm og ítarleg gögn sem gera útreikningana mögulega. Rétt er að leggja áherslu á að með þessari aðferð er sá kostnaður sem dreginn er frá tekjum þröngt skilgreindur breytilegur úthaldskostnaður. Því er hér ekki um útreikning á hefðbundinni framlegð að ræða og alls ekki á heildarhagnaði sjávarútvegs á viðkomandi tímabili.

Með því að nýta nýjustu tiltæk gögn og uppreikna tekna- og gjaldaliði er hægt að komast svo nærri þessum þröngt skilgreinda úthaldskostnaði og kostur er. Þessari aðferð svipar að nokkru til þeirrar nálgunar sem byggt var á við útreikning veiðigjalds samkvæmt lögum nr. 85/2002, um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða. Þess skal getið að í tillögunni er einungis lagt til að fjórir helstu gjaldaliðir í veiðiúthaldi fiskiskipa verði meðtaldir, en með því er horft til þess að einfalda framkvæmd útreikninga samkvæmt frumvarpinu eins og kostur er. Að auki hefur þýðingu að með því dregur úr líkum á ágreiningi um upphæð einstakra kostnaðarþátta. Sú þýðingarmikla breyting er þó gerð með frumvarpi þessu, miðað við fyrra fyrirkomulag, að tekið er tillit til mismunandi afkomu við veiðar ólíkra nytjastofna, eins og rakið var hér að framan.

Til þess að ákvarða reiknaða framlegð skv. b-lið 17. gr. frumvarpsins við veiðiúthald einstakra nytjastofna þarf að styðjast við gögn frá Fiskistofu, annars vegar við gögn úr afladagbókum um úthaldsdaga og hins vegar gögn um landaðan afla og verðmæti afla í hverri veiðiferð. Þá þarf jafnframt að kalla eftir gögnum frá útgerðum fiskiskipa og er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að gagnanna verði aflað samhliða skattframtölum útgerðarfyrirtækja. Þau gögn sem notast er við í þessum útreikningum eru mjög ítarleg og veita góða innsýn í umfang og aflaverðmæti hvernar veiðiferðar. Ekki finnast dæmi um sams konar útreikninga erlendis frá og er ástæðan trúlega sú að almennt liggja nægilega sundurgreind gögn ekki fyrir annars staðar. Þessi aðferð er ekki gallalaus. Má þar t.d. nefna að um er að ræða mjög umfangsmikla samantekt upplýsinga og því er nauðsynlegt að ljá stjórnvöldum heimild til að leiðrétta upplýsingarnar ef upp koma villur í útreikningum eða minni háttar misræmi milli gagnasafna.

Þá er gert ráð fyrir að kostnaðarskipting við veiðiúthald sé í sama hlutfalli og verðmætatskipting tegundanna. Þar af leiðandi er ekki beint tekið tillit til ýmissa annarra þátta, svo sem olíukostnaðar sem getur verið meiri vegna veiðiferða á fjarlægari mið sem og notkun mismunandi veiðarfæra eða veiðiaðferða. Að auki reiknast kostnaðarhlutdeild eftir verðmæti fyrir ýmsar tegundir sem vanalega eru meðafli þó svo að gera megi ráð fyrir að sóknin beinist að öðrum tegundum. Einkum gæti þetta haft áhrif ef verð á hverju kg af meðaflategund er mjög frábrugðið sóknartegundinni, enda dreifist kostnaður hlutfallslega eftir löndunarverði. Ef meðaflategund er hlutfallslega mun verðmætari en sóknartegund ber meðaflategund stærri hluta kostnaðar og þar af leiðandi sóknartegundin minni hluta. Að sama skapi ber sóknartegund hærri hluta kostnaðar ef meðaflategundir eru hlutfallslega mun verðlægri. Þessi verðmunur þarf þó að vera verulegur og meðafli tiltölulega mikill til að hafa áhrif á reiknaða framlegð einstakra fisktegunda.

Upphæð leigugjalds samkvæmt frumvarpi þessu.

Með 1. mgr. c-liðar 17. gr. frumvarpsins er lagt til að leigugjald verði ákvarðað, fyrir hvern nytjastofn um sig, sem 12% af reiknaðri framlegð við veiðar á stofninum, eins og fram-

legð þessi er skilgreind í b-lið 17. gr. frumvarpsins. Vegna sveiflna í aflamagni, verðmæti og afkomu útgerðarinnar er óhjákvæmilega nokkur óvissa um árlega heildarfjárhæð gjaldsins. Samkvæmt þessari reiknireglu má áætla að fjárhæð leigugjalds hefði numið tæplega 7,9 milljörðum kr. miðað við forsendur ársins 2013, um 7,8 milljörðum kr. árin 2012 og 2011 og 6,3 milljörðum kr. 2010.

Með 2. mgr. c-liðar 17. gr. frumvarpsins er lögð til sérregla fyrir þá nytjastofna sem hafa lakasta afkomu. Þar segir að þrátt fyrir reiknireglu 1. mgr. lagagreinarinnar skuli leigugjald hvers nytjastofns aldrei vera lægra en sem nemur jafngildi 5,50 kr. á kg landaðs óslægðs afla í þorski. Mælt er fyrir um að þetta lágmark taki breytingum miðað við vísitölu neysluverðs frá 1. janúar 2015. Til þess að reikna þetta „jafngildi“ þarf að reikna afkomustuðul fyrir hvern nytjastofn sem er hlutfall reiknaðrar framlegðar við veiðar á hverju kg afla úr stofninum við veiðar á hverju kg af þorski. Með þessu má gera ráð fyrir að leigutekjur verði aldrei lægri en u.þ.b. 4 milljarðar kr.

Best er að sýna framkvæmd þessara fyrirmæla með eftirfarandi töflu (reiknað fyrir almanaksárið 2013):

Tegund	Verðmæti (m.kr.)	Landaður aflí (tonn)	Veiði- dagar alls	Aflahlutir (m.kr.)	Úthalds- kostn. (m.kr.)	Framlegð (m.kr.)	Framlegð (kr./kg)	Veiðigjald (kr./kg)	Afk- stuðl.
Loðna	15.409	436.414	688	4.845	1.841	8.723	20,0	2,40	0,21
Þorskur	47.534	229.994	43.112	14.674	11.400	21.460	93,3	11,20	1,00
Sild	9.692	150.702	1.114	3.209	1.687	4.796	31,8	3,82	0,34
Makrill	15.374	149.730	3.972	5.274	3.912	6.188	41,3	4,96	0,44
Kolmunni	3.064	106.941	286	971	783	1.309	12,2	1,47	0,13
Ufsi	9.842	56.206	4.639	3.316	2.768	3.759	66,9	8,02	0,72
Gullkarfi	11.409	50.498	2.983	3.884	3.086	4.438	87,9	10,55	0,94
Ýsa	11.908	44.459	6.627	3.640	2.540	5.728	128,8	15,46	1,38
Gráluða	8.623	14.229	1.441	3.009	2.702	2.912	204,6	24,56	2,19
Langa	1.555	10.124	1.007	484	501	570	56,3	6,76	0,60
Rækja	3.427	10.461	2.674	1.085	1.809	533	51,0	6,12	0,55
Gulllax	819	7.209	128	286	252	281	39,0	4,68	0,42
Djúpkarfi	2.286	8.460	406	791	658	837	99,0	11,88	1,06
Steinbitur	1.935	8.734	1.694	572	461	902	103,3	12,39	1,11
Úthafskarfi	2.153	8.617	195	755	417	982	114,0	13,67	1,22
Skarkoli	1.081	5.963	968	316	270	496	83,1	9,98	0,89
Keila	560	4.922	360	176	227	156	31,8	3,81	0,34
Grásleppa	657	3.841	2.555	165	284	208	54,2	6,51	0,58
Blálanga	384	2.744	161	127	142	115	41,8	5,02	0,45
Hlýri	598	2.328	322	190	165	243	104,4	12,52	1,12
Humar	808	1.724	530	258	370	180	104,3	12,51	1,12
Skötuselur	801	1.496	802	231	244	326	217,8	26,14	2,33
Sólkoli	634	1.737	347	185	136	314	180,5	21,66	1,93
Langlúra	178	1.160	152	54	85	40	34,2	4,10	0,37
Lýsa	102	984	77	33	34	35	35,3	4,24	0,38
Annað	751	6.185	1.057	229	282	240	38,9	4,67	0,42
Samtals:	151.584	1.325.861	78.300	48.758	37.056	65.771			
Meðaltal:							49,6	5,95	0,53

**Heimild: Veidigjaldsnefnd. Taflan sýnir þau gögn sem stuðst er við þegar gjaldstofn leigugjalds er ákvarðaður og hvernig afkomustuðlar eru reiknaðir á grundvelli þeirra gagna. Vakin er athygli á því að engin nytjastofn í töflunni hefur svo lélega afkomu að hann ná ekki jafngildi 5,5 kr. á kíló þorsks og því eru ekki í neinu tilviki stuðst við afkomustuðul í þessu yfirliti.*

Í 3. mgr. c-liðar 17. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að ekki verði lagt gjald á þá nytjastofna sem greinir í 6. gr. laga um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, nr. 151/1996, þ.e. stofna sem ekki veiðast eða hafa veiðst í íslenskri fiskveiðilögsögu. Hér er vísað til fjarlæggra nytjastofna sem íslensk skip stunda veiðar á, en ekki þykir rétt að auka kostnað við sókn í slíka stofna. Með þessu er m.a. átt við þorsk og meðafla hans í rússneskri og norskri lögsögu, en þegar er raunar ekki lagt á veiðigjald vegna þeirra veiða, sbr. 1. tölul. ákvæðis IV til bráðabirgða við lög um veiðigjöld.

Til þess að gera betur grein fyrir þeim áhrifum, sem sveiflur í aflamagni einstakra stofna hafa, má sjá í þessari töflu hvernig gjöldin hefðu lagst á frá fiskveiðiárinu 2004/05 og fram til fiskveiðiársins 2013/2014. Aflamagn í þorski hefur veruleg tekjuáhrif og má það sama segja um helstu uppsjávartegundir þar sem sveiflur í aflamagni geta verið miklar.

	Uppsjávar- veiðar	Bolfisk- veiðar	Alls
2004/2005	2.956	6.305	9.261
2005/2006	1.843	6.323	8.166
2006/2007	2.489	6.012	8.501
2007/2008	2.534	5.425	7.959
2008/2009	2.389	5.845	8.234
2009/2010	1.832	5.361	7.193
2010/2011	2.330	4.831	7.161
2011/2012	2.982	5.041	8.023
2012/2013	2.667	5.259	7.926
2013/2014	1.907	5.089	6.996

**Reiknað er út frá aflamagni hvers fiskveiðiárs, en á grundvelli afkomustuðuls vegna almanaksársins 2013 og á verðlagi þess árs.*

Staðgreiðsla leigugjalds.

Með frumvarpinu er lagt til að leigugjald verði lagt á og innheimt samkvæmt mánaðarlegum upplýsingum um löndun úr hverju fiskiskipi um sig. Með þessu er leitast við að tryggja, eftir því sem kostur er, að leigugjald sé lagt á sem næst þeim tíma að tekjur vegna sölu á afla falla til. Með þessu er brugðist við gagnrýni sem hefur beinst að núverandi fyrirkomulagi þar sem gjöldin eru að stærstu leyti lögð á handhafa aflaheimilda við úthlutun við upphaf fiskveiðiárs og síðan innheimt með fjórum jöfnum gjalddögum.

Ráðstöfun til sóknaráætlana landshluta.

Eitt markmið endurskoðunar laga á sviði fiskveiðistjórnar er að treysta betur hlut sjávarbyggða og tengingu þeirra við sjávarútveg. Sjávarbyggðir hafa tekið breytingum í gegnum tíðina, sumar hafa styrkst, aðrar veikst, jafnvel svo að þar er nánast enginn sjávarútvegur. Það er mikilvægt að fjölga störfum á landsbyggðinni sem ekki byggjast eingöngu á aðgangi að

aflaheimildum. Í ljósi tengsla við byggðir landsins þykir eðlilegt að hluta leigugjalds verði varið til verkefna til uppbyggingar á landsbyggðinni.

Af þessum ástæðum er með 5. mgr. e-liðar 17. gr. frumvarpsins lagt til að leigugjald renni í ríkissjóð, en þó skuli fjárhæð sem nemi 5% gjaldsins ráðstafað til sóknaráætlana landshluta. Sóknaráætlanir landshluta eru sameiginlegt þróunarverkefni ráðuneyta og sveitarfélaga. Markmið þeirra er að færa aukin völd og ábyrgð til landshlutanna með möguleikum á forgangsröðun og útteilingu fjármuna til verkefna á sviði byggða- og samfélagsþróunar sem ekki eru falin öðrum með lögum. Með þessu eru sóknaráætlanir landshluta farvegur fyrir landshlutabundinn stuðning ríkisins við nýsköpun, atvinnuþróun, markaðsmál, menntun og menningu. Stuðningskerfið nær til allra landshluta og tiltækt fjármagn deilist milli þeirra eftir skiptareglu sem tekur mið af þáttum á borð við fólksfjölda, íbúáþróun, íbúabéttleika, hagvexti og atvinnuleysi.

Í undirbúningi er að samþætta í einn farveg núverandi sóknaráætlanir, vaxtarsamninga og menningarsamninga. Niðurstaðan yrði einn samningur við hvern landshluta þar sem fjármagni yrði skipt eftir þeim þáttum sem áður var minnst á. Slíkt fyrirkomulag gæti einfaldað og hlutbundið samskipti ríkis og sveitarfélaga í gegnum landshlutasamtök. Í fyrirliggjandi drögum að samningi er gert ráð fyrir að hluta fjármagnsins verði varið til svokallaðs uppbyggingarsjóðs landshlutans. Sá sjóður mundi verja stuðningi til verkefna á sviði nýsköpunar, menningar og markaðsmála. Þá er jafnhliða gert ráð fyrir að hluta þessa fjármagns verði varið í sérstök áhersluverkefni hvers landshluta.

Aðrar tillögur að breytingum samkvæmt frumvarpinu.

Með frumvarpinu er lagt til að Fiskistofa muni annast framkvæmd ákvæða þess um leigugjald. Þá eru sett allitarleg ákvæði um öflun og miðlun upplýsinga, um fresti við útreikning, birtingu leigugjalds o.fl.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um að til og með fiskveiðiárinu 2016/2017 muni einstökum útgerðum áfram verða játaður réttur til tímabundinnar lækkunar leigugjalds með líkum hætti og gildir um sérstakt veiðigjald samkvæmt ákvæði II til bráðabirgða við lög um veiðigjöld, en mælt er fyrir um nokkrar breytingar á reiknireglum um lækkunarréttinn. Þá eru einnig lagðar til nokkrar breytingar á fyrirmælum um afslátt af leigugjöldum vegna smærri útgerða. Þá er vakin athygli á að með frumvarpinu er lagt til að tekið verði veiðigjald af hvalveiðum sem er í samræmi við þá mörkuðu stefnu að taka skuli gjald af öllum auðlindum í þjóðareigu. Ekki er unnt að reikna veiðigjöld á hval með sama hætti og gjöld á aðra nytjastofna, m.a. vegna þess að ekkert markaðsverð er til fyrir hval við löndun. Skoðaðir hafa verið ýmsar aðferðir til að meta eðlilegt veiðigjald á hvalveiðar, en þær eru allar byggðar á ótraustum grunni sem stendur. Í frumvarpinu er lagt til fast gjald af hverjum veiddum hval eftir tegundum þannig að af hverri veiddri langreyði verði gjaldið 50 þús. kr. og hverri hrefnu 8 þús. kr.

Samkvæmt a-lið 17. gr. frumvarpsins skulu eigendur íslenskra fiskiskipa, sem stunda veiðar á nytjastofnum sem samningar um leigu á aflahlutdeild taka ekki til, greiða veiðigjald, nema annað sé tilgreint í lögum, sem skal ákvarðað, lagt á, innheimt og að öðru leyti framkvæmt með sama hætti og leigugjald samkvæmt ákvæðum laganna.

VII. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðaskuldbindingar.

Við innleiðingu þess nýja fyrirkomulags við stjórn fiskveiða, sem gerð er tillaga að í frumvarpi þessu, er nauðsynlegt að tryggja að stjórnarskrárbundin réttindi þeirra aðila sem hafa

atvinnu sína af fiskveiðum séu virt. Að sama skapi verður að gæta þess að fyrirkomulagið samræmist meginreglum stjórnskipunarréttar svo sem jafnræðisreglunni.

Svo sem ítarlega hefur verið rakið njóta atvinnuréttindi núverandi handhafa aflaheimilda verndar á grundvelli 72. gr. stjórnarskrárinnar, enda þótt ekki sé einhugur um umfang þeirrar verndar. Vegna þessa er ekki unnt í einu vefangi að svipta aðila þeim atvinnuréttindum sem byggjast á aflahlutdeildum án þess að til bótaskyldu stofnist. Á hinn bóginn hefur verið talið að löggjafinn geti gert ýmsar breytingar á gildandi fyrirkomulagi fiskveiðistjórnar án þess að gengið sé of nærri réttindum handhafa aflahlutdeilda. Hefur í því sambandi verið vísað til almennra valdheimilda löggjafans sem og þess fyrirvara sem fram kemur í 1. gr. laga um stjórn fiskveiða þess efnis að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir þeim. Hefur þetta verið staðfest af Hæstarétti, sbr. forsendur í *Vatneyrardómi* og forsendur í nýlegum dómi frá 26. mars 2013 í máli nr. 652/2012 þar sem beinlínis var tekið fram að Alþingi gæti í skjóli valdheimilda sinna „ákveðið að úthlutaðar veiðiheimildir skuli innkallaðar á hæfilegum aðlögunartíma og eftir atvikum endurúthlutað“. Þannig er ótvírætt að unnt er að lögfesta nýtt fyrirkomulag við stjórn fiskveiða að því gefnu að nægilegt tillit sé tekið til stjórnarskrárvarinna réttinda þeirra aðila sem hafa atvinnu sína af fiskveiðum, svo og annarrar meginreglna stjórnskipunarréttar. Með því fyrirkomulagi sem gerð er tillaga um í frumvarpi þessu er tekið tillit til hagsmuna þeirra aðila sem nú stunda fiskveiðar. Ýmis fyrirmæli frumvarpsins miða að því að taka tillit til þeirra atvinnuréttinda sem nú þegar eru til staðar. Í þessu sambandi má helst nefna eftirfarandi atriði:

- Réttur núverandi handhafa aflahlutdeilda til samninga við íslenska ríkið um aflahlutdeild þar sem umsamin aflahlutdeild skal vera sú sama og aflahlutdeild við lok fiskveiðiársins 2014/2015 er tryggður. Þá er lagt til með frumvarpinu að í samningum verði vísað til hlutfallsskiptingar leyfilegs heildarafla á milli flokka 1 (94,7%) og 2 (5,3%), en í því felst að ekki er unnt að skerða aflahlutdeild á gildistíma samninganna án þess að bótaskylda stofnist. Áréttað er að skipting á milli flokka 1 og 2 ræðst af þeirri stöðu sem er ríkjandi í dag og felur skiptingin því ekki í sér sérstaka skerðingu á aflahlutdeild núverandi handhafa. Aflahlutdeild verður því sambærileg og samkvæmt gildandi fyrirkomulagi að öðru leyti en því að hún verður samningsbundin og tímabundin.
- Tryggt er að samningar við núverandi handhafa aflahlutdeilda séu til 23 ára, sbr. ákvæði til bráðabirgða, og er ráðgert að þeir framlengist sjálfkrafa um eitt ár í senn sé þeim ekki sagt upp.
- Mælt er fyrir um að segja verði samningum upp með a.m.k. 15 ára fyrirvara og er það fyrst heimilt eftir 1. september 2022. Jafnframt er mælt fyrir um að ekki komi til uppsagnar af hálfu ríkisins nema skýrsla sérfræðinga skv. a-lið 19. gr. frumvarpsins liggi fyrir, auk þess sem fyrirmæli um það fyrirkomulag sem taka á við verður að hafa verið lögfest. Með því er tryggt að ekki komi til uppsagnar nema fyrir liggi hvaða fyrirkomulag ætlunin er að taki við um stjórn fiskveiða að uppsagnarfresti liðnum. Sú löggjöf bindur þó augljóslega ekki hendur Alþingis ákveði það að kveða á um aðra skipan við stjórn fiskveiða. Ítarleg ákvæði um inntak samninga á milli íslenska ríkisins og samningshafa eru í frumvarpinu, svo og um það leigugjald sem innheimta skal.

Samkvæmt framangreindu er með frumvarpi þessu tryggt að núverandi rétthafar haldi þeirri aflahlutdeild sem þeir hafa nú yfir að ráða gangi þeir til samninga við íslenska ríkið um aflahlutdeild. Þá er gert ráð fyrir því að slíkir samningar gildi til 23 ára, svo og að enda þótt samningar séu tímabundnir framlengist þeir sjálfkrafa komi ekki til uppsagnar. Með þessu móti er tekið tillit til þeirra atvinnuréttinda sem til staðar eru í dag og tryggt að núverandi

handhafar aflahlutdeilda geti áfram stundað atvinnu sína að nánar tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Með frumvarpinu er leitast við að skapa stöðugleika og festu við stjórn fiskveiða að teknu tilliti til þeirrar staðreyndar að ávallt verður að vera unnt að breyta fyrirkomulaginu með hliðsjón af almennum valdheimildum löggjafans og þjóðfélagsaðstæðum. Þá er markmiðið að tryggja eins og kostur er að aðilar þekki réttarstöðu sína og geti hagað rekstri sínum, sem og fjárfestingum, á þeim grundvelli.

Hvers konar breytingar á ríkjandi fyrirkomulagi við stjórn fiskveiða verða jafnframt að samræmast grunnreglum stjórnarskrárinnar, en í þessu sambandi koma jafnræðisreglan og atvinnufrelsi einkum til skoðunar, sbr. 65. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Fjallað var um jafnræðisregluna og nógildandi fiskveiðistjórnarkerfi í fyrrgreindum *Desemberdómi* og *Vatneyrardómi* sem gerð er grein fyrir í IV. kafla að framan. Ljóst er af forsendum í *Vatneyrardóminum* að stjórnarskráin eftirlætur löggjafanum svigrúm til breytinga á því fyrirkomulagi sem gildir við stjórn fiskveiða við val á leiðum til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að. Hins vegar endurskoða dómstólar hvort löggjöf, sem byggð er á slíku mati, samræmist stjórnarskrá, þar á meðal jafnræðisreglunni.

Telja verður að þær breytingar sem lagðar eru til á lögum um stjórn fiskveiða með frumvarpi þessu séu til þess fallnar að ná þeim markmiðum sem tilgreind eru í 1. gr. laganna, enda er með samningaleiðinni stefnt að því að tryggja hagkvæma nýtingu nytjastofna sjávar, treysta byggð í landinu og hámarka þjóðhagslegan ávinning af auðlindinni. Að sama skapi verður að telja málefnalegt m.a. vegna verndar atvinnuréttinda skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar að mæla fyrir um að núverandi handhafar aflahlutdeilda eigi rétt til samninga við íslenska ríkið um nýtingu þeirra. Hafa verður í huga að um tímabundna samninga er að ræða og er unnt að segja þeim upp að nánar tilteknum skilyrðum uppfylltum. Jafnframt er unnt að framselja réttindi samkvæmt samningunum. Með hliðsjón af þessu er sýnilega ekki verið að úthluta aflaheimildum varanlega til ákveðins hóps eða útiloka aðra frá veiðum með endanlegum hætti. Þá ber í þessu sambandi að hafa hugfast að lagt er til að 5,3% aflaheimilda falli í flokk 2 og verður þeim ráðstafað á grundvelli bóta- og ívilnunarsjónarmiða óháð samningum. Þannig er gert ráð fyrir því að öðrum en samningshöfum verði unnt að veiða úr nytjastofnum á Íslandsmiðum á grundvelli tiltekinnar ákvæða laga um stjórn fiskveiða. Með hliðsjón af þessu er talið að það fyrirkomulag, sem frumvarp þetta gerir ráð fyrir, leiði ekki til ómálefnalegrar mismununar og standist grunnreglur stjórnarskrárinnar um jafnræði, sbr. 65. gr. og atvinnufrelsi, sbr. 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Rétt er að taka fram í þessu sambandi að álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna, sem starfar á grundvelli Alþjóðlegs samnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, um nógildandi fiskveiðistjórnarkerfi frá 24. október 2007 hefur ekki sérstaka þýðingu, enda var álitnið byggt á forsendum sem ekki eiga við um þá samningaleið sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Nánar tiltekið taldi meiri hluti nefndarinnar (tólf af átján nefndarmönnum) að fyrirkomulag laga um stjórn fiskveiða um úthlutun aflaheimilda, sem byggðist á varanlegri aflahlutdeild, væri í andstöðu við jafnræðisreglu 26. gr. fyrrgreinds samnings. Þessu til stuðnings var tekið fram að jafnvel þó aðgreining byggð á aflareynslu á ákveðnu viðmiðunartímabili kunni í upphafi að hafa verið sanngjörn og málefnaleg sem tímabundin ráðstöfun, hafi hún orðið varanleg og breytt upprunalegum rétti til hagnýtingar og afnota í almannaeign í einkaeignarréttindi. Nefndin komst svo að þeirri niðurstöðu að þessi endanlega úthlutun eignarréttar á aflaheimildum til ákveðinna einstaklinga, kærendum til tjóns, væri ekki byggð á réttmætum grunni og fæli í sér brot á jafnræðisreglu samningsins.

Samkvæmt þessu grundvallaðist niðurstaða meiri hluta nefndarinnar á því að með því fyrirkomulagi sem var til skoðunar hefði réttindum í almannaeign verið úthlutað varanlega til tiltekinna einstaklinga. Rétt er að taka fram að álitid er að þessu leyti í andstöðu við fyrrgreindan dóm Hæstaréttar í *Vatneyrarmálinu*.

Áréttað er að það fyrirkomulag, sem frumvarp þetta gerir ráð fyrir, er byggt á ráðstöfun á aflahlutdeildum með tímabundnum og uppsegjanlegum hætti. Þannig fer því fjarri að um varanlega ráðstöfun á aflaheimildum sé að ræða. Þá er lagt til að skýrt verði kveðið á um að íslenska ríkið sé eigandi veiðiréttar úr nytjastofnum sjávar, sbr. 1. gr. frumvarpsins, en með því móti er áréttað að réttindin geta ekki verið háð beinum eignarrétti einstaklinga eða lög- aðila. Með hliðsjón af þessu verður ekki séð að umrætt álit hafi þýðingu við mat á stjórn- skipulegu gildi þeirrar samningaleiðar sem frumvarpið byggist á.

Þá skal tekið fram að mannréttindanefndin tók ákvörðun í mars 2012 um að grípa ekki til frekari aðgerða vegna málsins. Í því sambandi vísaði nefndin til þeirra ráðstafana sem íslenska ríkið hafði þegar gripið til í kjölfar álitsins.

Með tillögu þessa frumvarps um að taka upp leigugjald er í raun tekið upp fyrirkomulag greiðsluskyldu sem nálgast það mjög að vera einkaréttarlegs eðlis og samræmist því þeirri grundvallarhugsun sem lögð er til grundvallar í frumvarpi þessu að skuldbindingar aðila verði að meginstefnu til einkaréttarlegs eðlis. Liggur fyrir að leigugjald þetta stendur í skýr- um tengslum við tiltekið endurgjald samkvæmt einkaréttarlegum samningi um leigu á afla- hlutdeild.

Með frumvarpinu er lagt til að settar verði skýrar og fyrirsjáanlegar reglur um ákvörðun, álagningu og innheimtu leigugjalds í samræmi við gildandi lög og samninga. Í frumvarpinu er tilgreint hverjir eru gjaldskyldir aðilar, sett fram afmörkun á stofni til útreiknings á leigu- gjaldi og hvernig upphæð gjaldsins skuli ákveðin. Stjórnvöldum er falið það verkefni að safna saman og reikna árlega þær tölulegu forsendur sem leggja ber til grundvallar við ákvörðun gjaldsins fyrir hvert fiskveiðiár.

Við endanlega ákvörðun um leigugjald er ætlast til þess að byggt sé á bestu fáanlegu upp- lýsingum um vænta afkomu í sjávarútvegi á komandi fiskveiðiári. Þessar upplýsingar eru að auki „núvirtar“, þ.e. vísitölubættar eins og mælt er fyrir um í frumvarpinu til þess að komast sem næst væntri reiknaðri framlegð eins og hún er skilgreind í frumvarpinu. Leigugjöld leggjast síðan á við löndun á afla.

VIII. Samráð.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks segir m.a. í kafla um sjávarútvegsmál „*Afram verður unnið með tillögu sáttanefndar sem starfaði á liðnu kjör- tímabili um að samningsbundin réttindi um nýtingu aflaheimilda taki við afvaranlegri úthlut- un.*“ Í V. kafla þessara athugasemda er sagt frá vinnu sáttanefndarinnar og þeim tillögum sem hún setti fram. Frumvarp þetta og samningar um leigu á aflahlutdeild á grundvelli þess eru í samræmi við niðurstöðu sáttanefndarinnar um að skýrt sé að auðlindinni sé ráðstafað af ríkinu gegn gjaldi og eignarrétturinn skýrður. Í samræmi við helstu niðurstöður sáttanefndar- innar er í samningsdrögum sem frumvarpinu fylgja fjallað um réttindi og skyldur samnings- aðila, tímalengd samninga, leigugjald o.fl. Í sáttanefndinni voru fulltrúar stjórnmalaflokka og hagsmunaaðila, þ.e. Landssambands íslenskra útvegsmanna, Landssambands smábáta- eigenda, Farmanna- og fiskimannasambands Íslands, Sjómannasambands Íslands, Samtaka fiskvinnslustöðva, Samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda (SFÚ), Sambands íslenskra

sveitarfélaga, Starfsgreinasambands Íslands, VM – Félags vélstjóra og málmæknimanna, umhverfisráðuneytisins og Samtaka eigenda sjávarjarða.

Við undirbúning þessa frumvarps var haft samráð við ýmsa aðila, þ.m.t. helstu hagsmunasamtök í sjávarútvegi auk þess sem veiðigjaldsnefnd átti fundi með ýmsum hagsmunaaðilum sem nýttust nefndinni við mótun tillagna sinna. Þá átti sér stað nokkuð samráð innan stjórn-sýslunnar um einstök ákvæði frumvarpsins. Í þessu sambandi má nefna að fundað var með fulltrúum Landssambands smábátæiganda, Samtaka fiskvinnslustöðva, Landssambands íslenskra útgerðarmanna, Félags vélstjóra og málmæknimanna, Sjómannasambands Íslands, Farmanna- og fiskimannasambands Íslands, Samtaka fiskvinnslu án útgerðar, Arion banka, Íslandsbanka, Landsbankans, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Kauphallar Íslands og með stjórn Samtaka sjávarútvegssveitarfélaga. Á þessum samráðsfundum komu fram væntingar af hálfu þessara aðila til endurskoðunar laga um stjórn fiskveiða samkvæmt niðurstöðum sáttanefndarinnar. Þess skal að auki getið að fram komu áherslur um atriði sem ekki eru til endurskoðunar í þessu tiltekna frumvarpi eða heyra beinlínis undir lög um stjórn fiskveiða. Þessir fundir nýttust einnig vel til upplýsingaöflunar um atriði sem voru til skoðunar við undirbúning frumvarpsins. Um einstök atriði í útfærslu frumvarpsins var haft frekara samráð við framangreinda aðila eftir eðli og atvikum. Hvað snertir stjórnsýsluleg atriði var haft samráð við Fiskistofu, ríkisskattstjóra, Hafrannsóknastofnun, fjármálaráðuneytið og Hagstofu Íslands.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Nokkur grundvallarbreyting er ráðgerð með þeim breytingum sem lagðar eru til á 1. gr. laganna. Lagt er til að 1. másl. verði óbreyttur en lögð er til breyting á orðalagi 2. másl. þar sem vikið er að markmiðum laganna.

Í 1. og 2. másl. greinarinnar er mælt fyrir um að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar og að markmið laganna sé að stuðla að verndun þeirra og sjálfbærri og hagkvæmri nýtingu, treysta atvinnu og byggð í landinu og hámarka þjóðhagslegan ávinning af auðlindinni. Þessi atriði eru og verða grundvallaratriði við stjórn fiskveiða hér við land, alla nýtingu og umgengni við auðlindina sem er sannanlega fjöregg íslensku þjóðarinnar. Samhengisins vegna er rétt að líta til forsögu 1. gr. laga um stjórn fiskveiða. Ákvæðið á rætur að rekja til laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða, sem gilda áttu í þrjú ár og höfðu að geyma svohljóðandi nýmæli:

Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu.

Umræður á Alþingi um þessa yfirlýsingu um „sameign íslensku þjóðarinnar“ á nytjastofnum sjávar bera þess merki að skoðanir hafi verið skiptar um þýðingu hennar.

Á 112. lögjafarþingi, 1989–90, var lagt fram frumvarp til nýrra ótímabundinna heildarlaga um stjórn fiskveiða. Markmiðsákvæði 1. gr. frumvarpsins voru óbreytt frá lögum nr. 3/1988. Í athugasemdum með frumvarpsgreininni segir að enda þótt frumvarpið byggist á því að fiskstofnarnir verði skynsamlegast nýttir með því að fela þeim sem daglega starfa að fiskveiðum „viðtækt ákvörðunarvald“ megi það ekki verða til þess að með því verði talið mynd-

ast óafturkallanlegt og stjórnarskrárvarið forræði einstakra aðila yfir auðlindinni. Það verði að vera ákvörðunarefni löggjafans á hverjum tíma hvaða skipulag teljist best henta til að nýta þessa sameign þjóðarinnar með hagsmuni heildarinnar að leiðarljósi.¹

Af fyrstu umræðu um frumvarpið virðist ljóst að þessar athugasemdir hafi ekki fullvissað hluta alþingismanna um að markmiðsgrein frumvarpsins væri fullnægjandi að þessu leyti. Við aðra umræðu kom fram breytingartillaga frá 1. minni hluta sjávarútvegsnefndar við markmiðsgreinina, sem skyldi „vera til áhersluaukningar“ um að úthlutun aflaheimilda samkvæmt lögnum stofni ekki eignarrétt eða skerði forræði löggjafans til að ákveða breytingar síðar, án bótaskyldu til einstakra útgerða.² Tillagan náði fram að ganga. Í heild sinni varð 1. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, svohljóðandi:

Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

Ætla má að þegar 1. gr. gildandi laga um stjórn fiskveiða var upphaflega færð í lög hafi vilji Alþingis staðið til þess að tryggja með lögum forræði ríkisins eða svonefnda sameign þjóðarinnar á nytjastofnum sjávar. Það er allt að einu viðtekin skoðun lögfræðinga að sameignarhugtakið í 1. másl. ákvæðisins merki ekki að þjóðin, sem slík, njóti grunneignarréttar að nytjastofnum sjávar og á því byggði Hæstiréttur í dómi sínum í svokölluðu Vatneyrarmáli frá 6. apríl 2000, sbr. Hrd. 2000, bls. 1534. Af dóminum verður ráðið að Hæstiréttur líti á sameignarhugtakið í lögnum sem markmiðslýsingu. Á meðan ekki hefur verið sett sérstakt stjórnarskrárákvæði um auðlindanýtingu er þessi staða vafalítið óbreytt enda þarf að ljá hugtakinu þjóðareign inntak til þess að það öðlist efnislega merkingu. Yfirlýsing 1. másl. ákvæðisins er því að óbreyttu fyrst og fremst markmiðsyfirlýsing sem þó hefur ótvírátt gildi við túlkun annarra ákvæða laganna og framkvæmd þeirra.

Hvað sem framangreindu líður er ljóst að nytjastofnar á Íslandsmiðum lúta eftir sem áður yfirráðum íslenska ríkisins á grundvelli fullveldisréttar. Með fullveldisrétti er átt við heimildir íslenska ríkisins til að fara með ríkisvald, þ.e. löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómsvald, innan lögsögunnar. Í því felst réttur til lagasetningar, réttur til þess að framkvæma stjórnsýslu og lögsaga íslenskra dómstóla innan íslensks forráðasvæðis. Íslenska ríkið hefur því fullt forræði til að setja lög um meðferð og nýtingu nytjastofna og sjá til þess að þeim sé framfylgt. Það gerir ríkið hins vegar ekki á grundvelli „sameignarréttar þjóðarinnar“. Framkvæmd fullveldisréttarins fer eftir íslenskum lögum og ákvæðum alþjóðalaga, sbr. 2. gr. laga nr. 41/1979, og sætir takmörkunum sem af þeim leiða, svo sem á grundvelli mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar. Áréttu ber að í fullveldisrétti íslenska ríkisins felst ekki beinn eignarréttur yfir nytjastofnum eða aflaheimildum sem slíkum. Þeir sem njóta eignarréttar fara með rétt til hvers konar umráða og ráðstöfunar eignar, að svo miklu leyti sem þeim rétti eru ekki settar skorður í lögum eða vegna réttinda annarra.

Lagt er til að lýsingu á markmiðum laganna í 2. másl. 1. gr. þeirra verði breytt lítillaga. Nú segir í málsliðnum að markmið laganna sé „að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu [nytjastofna á Íslandsmiðum] og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu“. Með þeim málslið sem gerð er tillaga um yrði tilgreint að markmið laganna sé „að stuðla að vernd-

¹ Alþt. 112. löggjafarþing, 352. mál, þskj. 609.

² Sjá nefndarálit á 112. löggjafarþingi, 352. mál, þskj. 1109. Samhljóða tillaga að breytingu var einnig meðal tillagna tveggja þingmanna annarra á þskj. 1114.

un [nytjastofna á Íslandsmiðum] og sjálfbærri og hagkvæmri nýtingu, treysta atvinnu og byggð í landinu og hámarka þjóðhagslegan ávinning af auðlindinni“. Í þessu felst annars vegar að sérstaklega er vísað til þess að markmiðið sé að stuðla að *sjálfbærri* nýtingu nytjastofna sjávar og hins vegar að sérstaklega verði tilgreint það markmið að *hámarka þjóðhagslegan ávinning af auðlindinni*. Telja verður að bæði atriðin hafi í reynd fallið innan markmiða laga um stjórn fiskveiða og er því ekki um efnislega breytingu að ræða. Hins vegar þykir rétt í ljósi mikilvægis sjálfbærrar nýtingar á auðlindum í nútímasamfélagi og því grundvallaratriði að þjóðhagslegur ávinningur af nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar verði sem mestur að tiltaka slíkt sérstaklega í frumvarpsgreininni. Með þessu móti er vandséð að leikið geti vafi á því hver stefna löggjafans er við stjórn fiskveiða.

Með 3. másl. frumvarpsgreinarinnar er lagt til það nýmæli að mælt verði fyrir um að íslenska ríkið sé eigandi veiðiréttar úr nytjastofnum á Íslandsmiðum. Með þessu er ætlunin að ná betur utan um og skilgreina réttinn til þess að nýta umrædda nytjastofna og ljá þeim rétti eignarréttarlegan grundvöll í skilningi 72. gr. stjórnarskrár. Með þessu er tekið afdráttarlaust af skarið um það að íslenska ríkið eitt fari með hið eignarréttarlega forræði þessara réttinda. Sú forsenda er nauðsynlegur undanfari innleiðingar svokallaðrar samningaleiðar, sem gerð er grein fyrir í almennum athugasemdum og athugasemdum við einstök ákvæði, svo sem 7. gr. frumvarps þessa, en hún felur í sér að íslenska ríkið ráðstafi þessum réttindum með tímabundnum samningum, sambærilega hefðbundnum leigusamningum að því er réttindi og skyldur aðila varðar. Líkt og að framan greinir hefur sameignarhugtakið í 1. másl. ákvæðisins ekki eiginlegt eignarréttarlegt inntak enda óumdeilt að villtir stofnar bæði land- og sjávardýra geta sem slíkir ekki verið andlag eignarréttinda, hvað sem líður forræði íslenska ríkisins til að stýra nýtingu slíkra stofna og umgengni við þá. Réttur til veiða úr slíkum stofnum getur hins vegar notið hefðbundinnar eignarréttarverndar og nýtur þegar þannig háttar til verndar 72. gr. stjórnarskrár. Um sambærileg réttindi að efni til má vísa til veiðiréttar skv. II. kafla laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, og IV. kafla laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994.

Vert er að árétta mikilvægi þess að taka með þessum hætti af öll tvímæli um að íslenska ríkið fari með grunneignarréttinn að þessu leyti. Samhliða því er ekki síður mikilvægt að mælt er skýrlega fyrir um að íslenska ríkinu beri að ráðstafa veiðiréttinum í samræmi við ákvæði laganna. Í því sambandi skiptir mestu máli sú nýbreytni að í stað núverandi fyrirkomulags er ráðgert að íslenska ríkið geri tímabundna samninga við handhafa aflahlutdeilda um veiðirétt úr umræddum tegundum í formi aflahlutdeilda. Í tilviki þeirra tegunda sem veiðar eru ekki takmarkaðar á þurfa þeir sem þær vilja stunda allt að einu heimild frá íslenska ríkinu, sem eiganda veiðiréttarins, en þá einvörðungu í formi almenns veiðileyfis. Eftir sem áður gerir löggjöfin aukinheldur ráð fyrir ýmsum sértækum ráðstöfunum á grundvelli bóta- og ívilnunarstjórnariðnaðar sem og á grundvelli atvinnu-, félags- og byggðatengdra úrræða.

Víða í settum lögum er að finna dæmi þess að kveðið hafi verið á um eignarrétt íslenska ríkisins, þótt ekki lúti þau að auðlindum sjávar sérstaklega, sbr. 2. gr. laga nr. 58/1998, um þjóðlendur, 3. gr. laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, og 1. gr. laga nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins.

Lagt er til að 3. másl. 1. gr. verði felldur á brott, en þar segir að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögnum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

Ljóst er að tímabundnir samningar um aflahlutdeild, líkt og gert er ráð fyrir í frumvarpi þessu, geta aldrei leitt til eignarréttar samningshafa á nytjastofnum eða aflaheimildum.

Þannig fellur réttur samningshafa niður þegar samningstíma lýkur og þeir eiga þá ekki kröfu til aflahlutdeildar umfram aðra. Af þeim sökum er lagt til að 3. másl. 1. gr. falli brott enda óþarfur og marklaus eftir þessa breytingu. Í þessu sambandi er vert að taka fram að réttur til veiða á þeim tegundum nytjastofna sjávar, sem ekki sæta takmörkunum á leyfilegum heildarafla, getur ekki leitt til myndunar eignarréttar. Hafa ber í huga að hagsmunir eða verðmæti geta eingöngu verið undirorpin eignarrétti séu þau í nánum tengslum við ákveðinn eða ákveðna aðila öðrum fremur. Almennur réttur til veiða á tegundum, sem ekki sæta takmörkunum á leyfilegum heildarafla, á grundvelli almenns veiðileyfis uppfyllir ekki þetta skilyrði.

Um 2. gr.

Lagt er til að nýrri málsgrein verði bætt við 2. gr. laganna þar sem sérstaka skilgreiningu á nytjastofnum sjávar vegna álagningar gjalda skv. V. kafla laganna er að finna. Mælt er fyrir um að undir hugtakið falli sjávardýr, svo og sjávargróður, sem nytjuð eru og kunna að verða nytjuð, hvort sem er innan eða utan íslenskrar fiskveiðilögsögu. Með þessu móti er skýrt að skylda til greiðslu leigu- eða veiðigjalds samkvæmt lögunum hvílir á öllum þeim sem stunda veiðar á nytjastofnum sjávar, óháð því hvort þær veiðar eru stundaðar innan eða utan íslenskrar fiskveiðilögsögu.

Um 3. gr.

Í greininni eru settar fram orðskýringar við helstu hugtök gildandi laga auk hugtakanna „samningshafi“, „samningur um leigu á aflahlutdeild“ og „veiðiréttur“ sem ekki hafa áður verið notuð í tengslum við stjórn fiskveiða.

Rétt er að vekja athygli á því að hugtakið veiðiréttur nær yfir rétt til veiða úr öllum nytjastofnum innan fiskveiðilögsögu Íslands óháð því hvort um er að ræða stofna sem veiðar eru takmarkaðar á eða ekki. Þeim rétti ráðstafar íslenska ríkið með veitingu almennra veiðileyfa og eftir atvikum samningum eða þeim sértæku úrræðum sem mælt er fyrir um í lögunum.

Að öðru leyti þarfnast greinin ekki frekari skýringa.

Um 4. gr.

Lagt er til að ráðstöfunarheimild ráðherra skv. 1. másl. verði bundin við tiltekið hlutfall aflaheimilda úr flokki 2 í stað 300 lesta af óslægðum botnfiski eins og nú er. Leiðir þetta af þeim breytingum sem lagðar eru til með nýrri 6. gr. b og er í samræmi við það markmið frumvarpsins að í öllum tilvikum skuli heimildum til veiða ráðstafað sem hlutfalli af heildarafla en ekki á grundvelli magntalna líkt og nú er gert. Þá er lagt til að 3. másl. verði felldur brott og leiðir sú breyting beint af því fyrirkomulagi sem lagt er til með nýrri 6. gr. b.

Um 5. gr.

Um a-lið.

Ný 6. gr. a er samhljóða gildandi ákvæði 1. mgr. 8. gr. laganna og því einungis um tilfærslu að ræða. Eðlilegt þykir að skipa ákvæðinu á þennan stað í lögunum, þar sem um ákvæði almenns eðlis er að ræða sem gildir um alla þá er hafa yfir almennu veiðileyfi að ráða. Þykir því rétt að skipa því á undan ákvæðum sem lúta að ráðstöfun veiðiréttar á þeim tegundum sem sæta takmörkunum á leyfilegum heildarafla.

Um b-lið.

Með nýrri 6. gr. b er lagt til að leyfðum heildarafla verði skipt í tvo flokka, í flokk 1 falli

94,7% af leyfðum heildarafla hveirrar tegundar fyrir sig á viðeigandi viðmiðunartímabili en í flokk 2 falli 5,3%.

Rétti til afla úr flokki 1 skal ráðstafað með samningum í samræmi við nýja 7. gr. laganna en rétti til afla úr flokki 2 skal úthlutað í samræmi við ákvæði laganna um frístundaveiðar, strandveiðar, byggðakvóta og línuívilnanir, sbr. 5. mgr. 6. gr., 6. gr. d (núgildandi 6. gr. a), 10. gr. og 11. gr. laganna. Með þessu fyrirkomulagi er þannig lagt til að föstu hlutfalli af leyfilegum heildarafla hvers viðmiðunartímabils (fiskveiðiárs) verði ráðstafað með samningum um aflahlutdeild og föstu hlutfalli verði ráðstafað á grundvelli tilvitnaðra ákvæða laganna sem og á grundvelli atvinnu-, félags- og byggðatengdra úrræða. Það hlutfall sem gert er ráð fyrir að falli í hvorn flokk fyrir sig miðast við þá stöðu sem fyrir hendi er þegar frumvarp þetta er lagt fram. Eins og staðan er nú er u.þ.b. 5,3% af leyfðum heildarafla ráðstafað á grundvelli ákvæða laganna um strandveiðar, byggðakvóta og línuívilnanir en 94,7% skiptist á milli núverandi handhafa aflahlutdeilda. Með þessari tilhögun er ráðgert að lögbinda það hlutfall leyfilegs heildarafla sem ráðstafað verður annars vegar með samningum og hins vegar með sértækum úrræðum á hverjum tíma.

Í greininni er gert ráð fyrir að ráðherra geti skipt á aflaheimildum í einstökum tegundum sem verða til ráðstöfunar úr flokki 2 á hverju fiskveiðiári fyrir aflamark í öðrum tegundum eftir því sem hann telur þörf fyrir. Ráðherra er heimilt að fela Fiskistofu ákveðna framkvæmdaþætti til að tryggja að skipti þessi geti gengið eftir. Ráðherra skal kveða nánar á um framkvæmd ákvæða greinarinnar í reglugerð, svo sem um magn einstakra tegunda sem boðnar verða í skiptum á einstökum fiskveiðiárum og aðra framkvæmdaþætti. Þetta yrði frjáls skiptimarkaður. Ráðherra getur því sett skilyrði um að hann sé ekki bundinn að því að skipta á tiltekinni tegund ef hann teldi það sem boðið væri í skiptum í aflamarki í annarri tegund fyrir hana væri minna en ásættanlegt væri, þ.e. hvað varðar lágmarkshlutfall milli aflamarks í einstökum tegundum. Ráðherra getur líka sett skilyrði um hvaða tegundir eru gjaldgengar í aflamarksskiptunum. Það fer eftir aðstæðum og þörfum á hverjum tíma hvaða aflamarkstegundir ráðherra sækist eftir til að ráðstafa til byggðatengdra og félagslegra verkefna.

Hvað samningshlutann varðar þá er tilætlunin sú að í samningum við einstaka handhafa aflahlutdeilda verði vísað til þessarar sömu hlutfallsskiptingar og hún verði því hluti af samningsskuldbindingum íslenska ríkisins gagnvart samningshöfum. Í þessu felst trygging fyrir því að aflahlutdeildir verði ekki skertar á gildistíma samninganna án þess að bótaskylda stofnist. Með þessu fyrirkomulagi er ætlunin að tryggja bæði fyrirsjáanleika og stöðugleika í atvinnugreininni til lengri tíma en nú er. Þá er með þessu jafnframt tryggt að samdráttur í leyfðum heildarafla komi jafnt niður á handhöfum aflaheimilda úr flokki 1 og þeim sértæku ráðstöfunum sem ráðgerðar eru á grundvelli flokks 2. Í því felst sú regla að komi til aukningar eða samdráttar leyfilegs heildarafla á tilteknu fiskveiðiári, ýmist eykst eða dregst hlutfallslega saman aflamark í hvorum flokki fyrir sig. Þetta fyrirkomulag tryggir samræmingu og jafnræði þar sem ekki er ráðgerður greinarmunur á einstökum tegundum sjávardýra, heldur falla heimildir til veiða úr öllum tegundum í báða flokka og er ráðstafað í samræmi við það.

Sú tillaga sem frumvarpið hefur að geyma tekur mið af því fyrirkomulagi sem hefur verið við stjórn fiskveiða á síðustu árum. Í 3. mgr. 8. gr. (áður 7. gr.) laga um stjórn fiskveiða hefur frá upphafi verið mælt fyrir um frádrátt fyrir úthlutun vegna afla sem er utan aflamarks. Á fiskveiðiárinu 2010/2011 var þannig t.d. dreginn frá leyfðum heildarafla sá afli sem ráðstafa skyldi til frístundaveiða, strandveiða, byggðaívilnunar og línuívilnunar áður en kom til úthlutunar á grundvelli aflahlutdeilda.

Með 3. gr. laga nr. 70/2012, um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða, voru gerðar breyt-

ingar á fyrirmælum 3. mgr. 8. gr. laganna sem öðluðust gildi á fiskveiðiarinu 2011/2012. Með þessum breytingum var mælt fyrir um frádrátt frá aflamarki hvers veiðiskips fyrir úthlutun, sem nema skyldi allt að 5,3% af aflamarki þess. Þetta hlutfall skyldi miða við að sem næst væri mætt aflamagni sem mæta skyldi áföllum skv. 1. tölul. 1. mgr. 10. gr., til stuðnings byggðarlögum skv. 2. tölul. 1. mgr. 10. gr., til línuviltununar skv. 11. gr. og til strandveiða skv. 6. gr. a í lögnum. Aðlögun var veitt að þessari skerðingu fram á fiskveiðiárið 2012/2013, sbr. ákvæði X til bráðabirgða við lögin.

Athygli er vakin á því að verði frumvarp þetta að lögum mun ekki koma til þess að heimilaður verði „sérstaklega tilgreindur“ frádráttur aflaheimilda með sama hætti og segir í 4. mgr. 8. gr. gildandi laga. Vegna þess að það aflamagn, sem ráðherra hefur ráðstafað vegna áfalla skv. 1. tölul. 1. mgr. 10. gr., til stuðnings byggðarlögum skv. 2. tölul. 1. mgr. 10. gr., til línuviltununar skv. 11. gr. og til strandveiða skv. 6. gr. a laganna, hefur einkum verið í tilteknum botnfisktegundum mun ráðherra hins vegar áfram vera þörf á því að starfrækja skipti-markað þann sem greinir í 5. gr. reglugerðar um veiðar í atvinnuskyni fyrir yfirstandandi fiskveiðiár nr. 662/2013. Af þeim sökum þykir rétt að mæla fyrir um heimild ráðherra til að mæla nánar fyrir um framkvæmd ráðstöfunar á því aflamagni sem hann hefur til ráðstöfunar samkvæmt greininni.

Um c-lið.

Með nýrri 6. gr c er lagt til að sú skylda verði lögð á ráðherra að leggja fram eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti tillögu til þingsályktunar ásamt rökstuddri greinargerð um tilhögun úthlutunar aflaheimilda úr flokki 2 fyrir næstu þrjú fiskveiðiár. Í greinargerðinni komi fram forsendur slíkrar úthlutunar og hvernig hún samræmist markmiðum löggjafar um stjórn fiskveiða. Það er eðlilegt að Alþingi taki til umræðu tillögur ráðherra varðandi ráðstöfun veiðiréttar úr flokki 2, enda um mikilsverða hagsmuni að ræða hverju sinni.

Um 6. gr.

Frumvarpsgreinin gerir ráð fyrir því að 6. gr. a verði í samræmi við framangreindar breytingar að 6. gr. d. Þá er lagt til að ráðstöfunarheimild ráðherra verði bundin við tiltekið hlutfall aflaheimilda úr flokki 2 í stað 6.000 lesta af óslægðum botnfiski eins og nú er. Leiðir þetta af þeim breytingum sem lagðar eru til með nýrri 6. gr. b og er í samræmi við það markmið frumvarpsins að í öllum tilvikum skuli heimildum til veiða ráðstafað sem hlutfalli af heildarafla en ekki á grundvelli magntalna líkt og nú er gert.

Um 7. gr.

Um a-lið.

Með a-lið 7. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði ný grein, 7. gr., sem kveður á um að stærstum hluta aflaheimilda í þeim tegundum, sem heildarafla er takmarkaður af, skuli ríkið ráðstafa með tímabundnum samningum. Í þessu felst grundvallarbreyting frá núverandi fyrirkomulagi, auk þess sem eðli og inntak þeirra réttinda sem um er að ræða er afmarkað með afdráttarlausum hætti til framtíðar litið. Um nánari útlistun á því fyrirkomulagi sem lagt er til vísast til ítarlegrar umfjöllunar í almennum athugasemdum með frumvarpi þessu.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að aflahlutdeildum sem falla í flokk 1 skuli ráðstafa með samningum milli ríkisins og aðila sem eiga skip sem hlotið hefur almennt veiðileyfi samkvæmt ákvæði 4. gr.

Gert er ráð fyrir að samningarnir taki bæði til aflahlutdeildar og krókaaflahlutdeildar og að sömu reglur gildi í báðum tilvikum eftir því sem við á. Þannig er gert ráð fyrir því að með

hverjum samningi skuli ráðstafa tiltekinni hlutdeild af leyfðum heildarafla einstakra tegunda. Sú aflahlutdeild sem ráðstafað er skapi svo ýmist rétt til aflamarks eða krókaafلامarks eftir því sem kveðið er á um í viðkomandi samningi.

Í 2. mgr. er kveðið á um að aflahlutdeildum úr flokki 1 skuli ráðstafað með samningum um leigu á aflahlutdeild. Samkvæmt skilgreiningu laganna á slíkum samningum, sbr. 3. gr. frumvarpsins, skulu þeir vera tímabundnir. Gildistími samninganna er 23 ár nema samningshafi óski eftir skemmri gildistíma, en nauðsynlegt þykir að lögbinda þennan tíma til að tryggja festu í atvinnugreininni og stuðla að fjárfestingu. Um gildistíma samninga vísast jafnframt til umfjöllunar í almennum athugasemdum um stjórnarskrárverndaðan rétt núverandi handhafa aflahlutdeilda. Gert er ráð fyrir því að ríkið geti sagt upp samningum í heild eða að hluta með að lágmarki 15 ára fyrirvara, þó fyrst eftir 1. september 2022, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Í fyrsta lagi er uppsögn háð því skilyrði að fyrir liggi skýrsla sérfræðinganefndar skv. 27. gr. laganna þar sem lagt er mat á kosti og galla þess fyrirkomulags við stjórn fiskveiða sem lagt er til að tekið verði upp, en þar skal m.a. fjallað um arðsemi af nýtingu sjávarauðlindarinnar, tekjur ríkissjóðs af nýtingunni, umgengni um auðlindina, þróun nytjastofna, þróun atvinnu- og byggðamála, auk annarra atriða sem máli kunna að skipta og ákveðin eru hverju sinni. Með þessu er ætlunin að tryggja að til staðar séu greinargóðar upplýsingar sérfróðra aðila um áhrif þess fyrirkomulags við stjórnun fiskveiða og þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpi þessu. Er þannig miðað við að ákvarðanir um uppsögn eða breytingar á fyrirkomulagi við stjórn fiskveiða verði teknar með eins ígrunduðum hætti og kostur er. Í öðru lagi er það skilyrði að tekin hafi verið ákvörðun um það fyrirkomulag sem skal taka við að samningstíma loknum og að mælt hafi verið fyrir um hið nýja fyrirkomulag með lögum. Með þessu móti er uppsagnarréttur ríkisins á samningstíma tryggður, en jafnframt komið til móts við hagsmuni samningshafa. Þannig er uppsagnarheimild ríkisins bundin við það að fyrir liggi greinargóð skýrsla sérfræðinga um það kerfi sem lagt er til að tekið verði upp með frumvarpi þessu, en ákvörðun um það hvort segja skuli upp samningum hlýtur að taka mið af efni og niðurstöðum slíkrar skýrslu. Jafnframt er komið í veg fyrir að samningshafar þurfi að sæta því að óvissa ríki um það fyrirkomulag sem tekur við komi til uppsagnar þar sem lagafyrirmæli um nýtt fyrirkomulag þurfa að hafa verið lögfest áður en til uppsagnar kemur, en það var meðal þess sem var gagnrýnt við þau frumvörp til laga um stjórn fiskveiða sem komu fram á 140. og 141. löggjafarþingi. Með lokamálslið 2. mgr. er lagt til að ákvæði um framlengingu samninga verði lögfest, en þar er mælt fyrir um að samningur framlengist um eitt ár í senn, með sama uppsagnarfresti, verði honum ekki sagt upp. Þetta ákvæði er jafnframt til þess fallið að skapa stöðugleika og ljóst að ekki er þörf á gerð nýs samnings að samningstíma loknum þar sem samningur framlengist sjálfkrafa.

Í þessu sambandi er loks vert að árétta að þegar ríkið gengur til gagnkvæmra samninga af þessu tagi eru þeir einkaréttarlegs eðlis og um þá gilda almennar reglur samningaréttarins.

Í 3. mgr. er lagt til að ráðherra annist fyrir hönd íslenska ríkisins gerð samninga um aflahlutdeildir. Þá er lagt til að Fiskistofa haldi skrá yfir gerða samninga og breytingar á þeim. Búa þar að baki eðlileg hagkvæmnisrök sem ekki þykir ástæða til að rekja sérstaklega. Rétt er að taka fram að ráðgert er að hlutverk Fiskistofu samkvæmt lögunum verði óbreytt og að stjórnvaldið annist áfram eftirlit með framkvæmd laganna.

Í 4. mgr. er loks að finna meginreglu um tengsl aflamarks hvers viðmiðunartímabils annars vegar og aflahlutdeildar og leyfilegs heildarafla hins vegar en þessa reglu er nú að finna í 3. mgr. 8. gr. gildandi laga. Ekki er ráðgerð nein grundvallarbreyting á fyrirkomulagi gildandi

laga og fiskveiðistjórnarkerfis en með tilkomu þeirrar skiptingar leyfilegs heildarafla í flokka, sem ráðgerð er í 6. gr. frumvarps þessa, einfaldast öll framkvæmd.

Um b-lið.

Liðurinn þarfnast ekki skýringa.

Um c-lið.

Vegna sérstaks eðlis samninga um leigu á aflahlutdeild samkvæmt nýrri 7. gr. laganna og samningsaðila þeirra hafa slíkir samningar hvoru tveggja einkenni einkaréttarlegs og opinbersréttarlegs eðlis, eins og lýst er í almennum athugasemdum frumvarps þessa. Reglur einkaréttar eiga við um samningssambandið. Þannig er ríkið að einkarétti bundið við að afhenda samningshafa umsamið hlutfall framseljanlegrar aflahlutdeildar gegn greiðslu þess leigugjalds sem fram kemur í samningum.

Samningshafi tekur á sig þær skyldur að greiða leigugjald samkvæmt samningnum og að haga hagnýtingu veiðiréttarins í samræmi við ákvæði laga á hverjum tíma um stjórnun veiðanna, verndun nytjastofna og meðferð þeirra og aðrar almennar reglur um atvinnustarfsemina. Þannig getur löggjafinn eða eftir atvikum stjórnvöld áfram unnið að verndun nytjastofna á Íslandsmiðum, stjórnað sjálfbærri og hagkvæmri nýtingu, mælt fyrir um eftirlit, stjórnvaldssektir og refsheimildir vegna brota á lögum og svo mætti áfram telja. Um framkvæmd þeirra laga og eftirlit með skyldum samningshafa samkvæmt þeim fer líkt og áður eftir viðkomandi lögum, stjórnsýslulögum og almennum reglum stjórnsýsluréttar.

Í þessu sambandi skal enn fremur áréttað að stjórnvöld eru bundin af meginreglum stjórnsýsluréttar og stjórnsýslulögum, nr. 37/1993, eftir því sem við á hverju sinni við undirbúning samninga.

Í 1. mgr. c-liðar frumvarpsgreinarinnar er að finna upptalningu, í fjórtán tölulíðum, á þeim atriðum sem lagt er til að samningar um aflahlutdeild í einstökum tegundum hafi í öllum tilvikum að geyma ákvæði um. Skv. 1. tölul. skulu aðilar samnings tilgreindir. Er mælt fyrir um að íslenska ríkið skuli ávallt vera annar aðili samnings en ráðherra gerir samninga fyrir hönd þess. Skv. 2. tölul. skal tilgreina það hlutfall aflahlutdeildar sem ráðstafað er með viðkomandi samningi, tegund sjávardýra sem aflahlutdeild tekur til auk þess sem kveða skal á um það hvort aflahlutdeild skapi rétt til árlega úthlutaðs aflamarks eða krókaafلامarks. Skv. 3. tölul. skal mælt fyrir um skyldu samningshafa til að skrá aflahlutdeild á skip í eigu hans. Skv. 4. tölul. skal mælt fyrir um gildistíma viðkomandi samnings. Eins og fram hefur komið er gert ráð fyrir að samningarnir verði gerðir til 23 ára og að íslenska ríkið undirgangist einkaréttarlega skuldbindingu að því leyti með því að kveðið verði á um það í þeim samningum sem gerðir verða á þessum grundvelli verði frumvarpið að lögum. Skv. 5. tölul. skal kveðið sérstaklega á um heimildir hvors samningsaðila um sig til að segja upp samningi. Samkvæmt nýrri 2. mgr. 7. gr. laganna er gert ráð fyrir því að uppsagnarfrestur ríkisins sé 15 ár. Það þýðir að íslenska ríkið getur fyrst sagt samningi upp að liðnum 7 árum frá gildistöku hans að því gefnu að þá liggi fyrir skýrsla á grundvelli nýrrar 27. gr. laganna og ákvörðun um það fyrirkomulag sem taka skuli gildi að samningstíma liðnum. Skv. 6. tölul. skal tilgreina ráðstöfunarheimildir samningshafa, þ.m.t. heimildir hans til framsals og veðsetningar. Skv. 7. tölul. skal mælt fyrir um forkaupsrétt sveitarfélaga. Samkvæmt 8. tölul. skulu skyldur íslenska ríkisins tilgreindar og skv. 9. tölul. skulu skyldur samningshafa tilgreindar. Gert er ráð fyrir að í ákvæðinu verði vísað til skyldna samningshafa til að fara að þeim lögum sem um veiðarnar gilda. Brot á lagaskyldum samningshafa geta þannig einnig falið í sér brot á samningsskyldum. Þá er ráðgert að mælt verði sérstaklega fyrir um skyldu samningshafa til upplýsingagjafar og veiði. Skv. 10. tölul. skal kveðið á um endurgjald fyrir afnot af veiðirétt-

inum og greiðslutilhögun. Skv. 11. tölul. skal kveðið á um vanefndir og afleiðingar þeirra. Er gert ráð fyrir því að í samningum sé mælt fyrir um til hvers konar úrræða hvor samningsaðili um sig geti gripið í tilefni af vanefndum hins. Skv. 12. tölul. skal gera grein fyrir tilkynningarskyldu, formi tilkynninga, skráningu Fiskistofu á efni samninga og hugsanlegum breytingum þar á sem og birtingu upplýsinga þar að lútandi. Í 13. tölul. er kveðið á um að helstu bótareglur og undanþágur verði tilgreindar í samningnum. Í því sambandi er m.a. ráðgert að samningarnir hafi að geyma *force majeure* ákvæði. Þá er í 14. tölul. lagt til að samningurinn hafi að geyma ákvæði um þá samráðsnefnd sem ráðgerð er með nýrri 28. gr. laganna.

Í 2. mgr. c-liðar er kveðið á um að allar breytingar á samningum sem gerðir eru skuli vera skriflegar og hljóta staðfestingu Fiskistofu.

Í 3. mgr. c-liðar er svo mælt fyrir um að falli samningur af einhverjum ástæðum úr gildi skuli Fiskistofa ráðstafa aflahlutdeild samkvæmt viðkomandi samningi hlutfallslega til annarra samningshafa. Er þetta í samræmi við ákvæði 5. mgr. 15. gr. laganna, þó svo að til þessa kunni að koma í fleiri tilvikum en þar er kveðið á um verði frumvarpið að lögum.

Um 8. gr.

Með frumvarpsgreininni er mælt fyrir um að ákvæði 7. gr. laganna með smávægilegum breytingum verði 8. gr. Þær breytingar sem lagðar eru til á ákvæðinu lúta eingöngu að því að laga það að breyttu fyrirkomulagi við ráðstöfun aflaheimilda.

Um 9. gr.

Með frumvarpsgreininni er mælt fyrir um að ákvæði núgildandi 8. gr. falli brott.

Samkvæmt 6. gr. frumvarps þessa er lagt til að ný grein, 6. gr. a, bætist við löginn sem er samhljóða gildandi ákvæði 1. mgr. 8. gr. laganna. Því er einungis um tilfærslu að ræða og vísast nánar til skýringa við 6. gr.

Núgildandi ákvæði 2. mgr. 8. gr. varðar úthlutun aflahlutdeilda í þeim tegundum sem heildarafla er takmarkaður af. Með frumvarpi þessu er lagt til að breytingar verði gerðar á núverandi fyrirkomulagi að því leyti og samningar gerðir við handhafa aflahlutdeilda. Í samræmi við það er lagt til að umrætt ákvæði falli brott.

Í núgildandi 3.–6. mgr. 8. gr. er kveðið á um að tiltekið aflamagn, allt að 5,3% af magni hverrar tegundar, skuli dregið frá leyfðum heildarafla í hverri tegund og varið til að mæta áföllum skv. 1. tölul. 1. mgr. 10. gr., til stuðnings byggðarlögum skv. 2. tölul. 1. mgr. 10. gr., til línuviltununar skv. 11. gr. og til strandveiða skv. 6. gr. a. Líkt og fyrr segir er með nýrri 6. gr. b lagt til að heildarafla verði skipt í tvo flokka og að í flokk 2 skuli falla 5,3% af leyfðum heildarafla hverrar tegundar fyrir sig á viðeigandi viðmiðunartímabili. Samkvæmt nýrri 6. gr. b skal rétti til veiða úr flokki 2 úthlutað í samræmi við ákvæði 5. mgr. 6. gr., 6. gr. d. (núgildandi 6. gr. a), 10. gr. og 11. gr. Breytingar þær sem boðaðar eru með frumvarpinu svara því efnislega til fyrirmæla ákvæða 3.–6. mgr. 8. gr. gildandi laga og er því lagt til að þau falli brott.

Í 7. mgr. 8. gr. er heimild til handa ráðherra til að kveða nánar á um efni greinarinnar í reglugerð. Eðli máls samkvæmt er lagt til að hún falli brott.

Í 8. mgr. 8. gr. er mælt fyrir um að ákvæði laganna um úthlutun, nýtingu og framsal aflahlutdeilda og aflamarks gildi einnig um krókaflahlutdeild og krókaafلامark nema annað sé tekið fram. Í þeim breytingum sem lagðar eru til með frumvarpi þessu felst að samningar skuli gerðir við bæði handhafa aflahlutdeilda og krókaflahlutdeilda og enginn greinarmunur

gerður á þessum tegundum aflahlutdeilda að því leyti. Ekki þykir því þörf á að kveða sérstaklega á um að ákvæði laganna gildi með sama hætti um hvora tegund fyrir sig enda liggur það í hlutarins eðli. Með hliðsjón af því er lagt til að umrætt ákvæði falli brott.

Um 10. gr.

Með frumvarpsgreininni er lagt til að gerð verði nokkur breyting á 9. gr. laganna þar sem mælt er fyrir um hvernig til hlutdeildarsetningar kemur á fiskstofni sem áður hefur ekki verið bundinn slíkri veiðitakmörkun. Almennt má segja að ákvörðun um ráðstöfun veiðiréttar sé eitt snúnasta viðfangsefni fiskveiðistjórnar. Þannig telur Efnahags- og framfarastofnunin OECD að til margs sé að líta við úthlutun langtímakvóta í fiskveiðum, eins og jafnan við skiptingu takmarkaðra gæða, svo sem jafnræðis og samstöðu (consensus) ekki síður en árangurs við veiðar (en framseljanleiki aflaheimilda getur að nokkru séð fyrir því). Helsta áskorun þeirra sem stjórna fiskveiðum er hvernig dregið verði úr átökum og kostnaði. Árangursrík kvótaúthlutun er talin byggð á ríki þátttöku hagsmunaaðila (stakeholder participation) þar sem í ferlinu er óhjákvæmilega valið milli þeirra sem njóta úthlutunar og þeirra sem fá litla eða enga úthlutun.³

Á gildistíma laga um stjórn fiskveiða hefur mikið reynt á framkvæmd lagagreinarinnar og má segja að flestir sem starfa í sjávarútvegi þekki nokkuð til hennar. Í svari sjávarútvegsráðherra við þinglegri fyrirspurn á 131. löggjafarþingi (þskj. 264, 210. mál) er rakið að fiskstofnar, sem settir voru í aflahlutdeild við gildistöku laga um stjórn fiskveiða árið 1991, hafi verið 11 talsins (lögin höfðu upphaflega Stjórnartíðindanúmerið 38/1990). Fram kemur í svarinu að síðan þá hafi átta fisktegundir verið hlutdeildarsettar, síðast keila, langa og skötuselur fiskveiðiárið 2001/2002. Síðan þá hefur það gerst að úthafsækja var tekin úr aflahlutdeild fiskveiðiárið 2010/2011, en fyrir yfirstandandi löggjafarþingi er tillaga um að sá stofn verði settur í aflahlutdeild að nýju (þskj. 178, 153. mál). Loks voru blálanga, gulllax og litli karfi sett í aflahlutdeild við upphaf yfirstandandi fiskveiðiárs 2013/2014. Heilt yfir litið hefur framkvæmd ákvæðisins gengið sæmilega fyrir sig, þótt skoðanir hafi verið skiptar um hallkvæmni hlutdeildarsetningar einstaka stofna og í nokkrum tilvikum framkvæmdarreglur um úthlutun. Sökum þess að langflestir mikilvægustu nytjastofnar Íslandsmiða hafa þegar verið hlutdeildarsettir verður að telja að greinin muni á næstu árum ekki hafa nærri eins mikla þýðingu og hún hefur haft síðustu áratugi. Í þessu sambandi skal bent á að um hlutdeildarsetningu deilistofna sem kunna að eiga lengri viðdvöl en áður í íslenskri fiskveiðilögsögu eða gerast hér fastir förugestir mundi fara samkvæmt öðrum lögum, þ.e. fyrirmælum 5. gr. laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.

Með greininni er lagt til að heimilað verði sérstaklega, við framkvæmd hlutdeildarsetningar með gerð samninga, að taka tillit til „aflaverðmætis og sérstaks tilkostnaðar einstakra aðilja við að þróa og hefja veiðar í tiltekinni tegund“. Rétt þykir að heimila að litið verði til þessa sjónarmiðs með líkum hætti og heimilað er skv. 9. mgr. 5. gr. laga um fiskveiðar utan lögsögu Ísland. Ekki þykir rétt, vegna þess hversu aðstæður geta verið breytilegar, að festa með sama hætti það hlutfall sem hér getur verið um að ræða. Áhersla skal jafnframt á það lögð að gert er ráð fyrir að veiðireynsla muni áfram hafa meginþýðingu við hlutdeildarsetningu fiskstofna innan lögsögunnar, hvort sem samfelld veiðireynsla er í veiðum eða ekki.

³ *The OECD Handbook for Fisheries Management. Principles and Practice for Policy Design.* OECD 2013, bls. 54.

Um 11. gr.

Með þessum nýmælum eru lagðar til breytingar á 10. gr. laganna í samræmi við það markmið frumvarpsins að aflaheimildum í flokki 2 skuli í öllum tilvikum ráðstafað sem hlutfalli af heildarafla en ekki á grundvelli magntalna líkt og nú er gert. Umræddar breytingar leiða beint af þeim breytingum sem lagðar eru til með nýrri 6. gr. b. Þannig er í a-lið lagt til að ráðherra hafi til ráðstöfunar samkvæmt ákvæði 10. gr. tiltekið hlutfall aflaheimilda úr flokki 2 í stað 12.000 lesta af óslægðum botnfiski líkt og nú er. Í b-lið er svo lagt til að orðinu „botnfiski“ í a-lið 2. tölul. 1. mgr. verði skipt út fyrir orðið „sjávardýrum“ enda ekki gert ráð fyrir að greinarmunur verði gerður á einstökum tegundum sjávardýra í þessu sambandi svo sem útlístað er í skýringum með 6. gr. frumvarpsins. Þá er í c-lið lagt til að ákvæði 2. mgr. falli brott í samræmi við áðurgreind sjónarmið.

Ekki eru lagðar til frekari breytingar á ákvæði 10. gr. laganna og því gert ráð fyrir óbreyttu fyrirkomulagi við úthlutun á grundvelli þess.

Um 12. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 13. gr.

Í frumvarpsgreininni er mælt fyrir um ráðstöfunarheimildir samningshafa á aflahlutdeildum og ákveðnar takmarkanir að því leyti. 1. mgr. svarar efnislega til 1. mgr. 12. gr. gildandi laga að teknu tilliti til þeirra breytinga sem lagðar eru til með frumvarpi þessu.

2. mgr. svarar efnislega til 6. mgr. 12. gr. gildandi laga að teknu tilliti til þeirra breytinga sem lagðar eru til með frumvarpi þessu. Með ákvæðinu er lagt til að samningshafa verði heimilt að framselja samning um leigu á aflahlutdeild sem slíkan að hluta eða öllu leyti. Áfram er gert ráð fyrir því að sú heimild sé háð þeirri takmörkun að framsalshafi uppfylli skilyrði laganna til að vera samningshafi, þ.e. eigi skip, sem hlotið hefur almennt veiðileyfi samkvæmt ákvæði 4. gr. Að sama skapi er lagt til að framsal verði áfram háð því skilyrði að það leiði ekki til þess að aflahlutdeild framsalshafa verði bersýnilega umfram veiðigetu skipa í rekstri hans. Fiskistofu er enn fremur áfram ætlað eftirlit hvað þetta varðar auk þess sem stjórnvaldinu er ætlað að halda utan um þær breytingar sem gera þarf á samningunum við framsal. Þegar samningur er framseldur í heild þarf eðli máls samkvæmt að gera viðeigandi breytingu á aðild samningsins. Þegar samningur er framseldur að hluta getur tvennt komið til. Í tilvikum þar sem framsalshafi er þegar samningshafi um viðkomandi tegund þarf að breyta hlutdeildartölum í samningum bæði framseljanda og framsalshafa. Í tilvikum þar sem framsalshafi er ekki þegar samningshafi um viðkomandi tegund þarf ráðherra hins vegar að gera við hann nýjan samning á grundvelli þess hluta viðkomandi samnings sem hann fékk framseldan. Rétt er að áréttu að gert er ráð fyrir því samningurinn sem slíkur verði framseldur en ekki aflahlutdeildir samkvæmt honum. Í því felst að framsalshafi tekur við öllum réttindum og öllum skyldum framseljanda samkvæmt samningnum. Sérstaklega er mælt fyrir um að framsal á samningunum öðlist ekki gildi fyrr en að fenginni staðfestingu Fiskistofu. Einnig er lagt til að í tilkynningu til Fiskistofu um framsal samnings skuli koma fram upplýsingar um þær greiðslur sem hafa verið eða verða inntar af hendi vegna framsalsins. Með þessu er ætlunin að tryggja að upplýsingar um verðmæti viðskiptanna liggi fyrir hjá Fiskistofu, en sams konar upplýsingaskylda hefur verið í gildi um flutning aflamarks frá gildistöku laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða.

Í 3. mgr. er lagt til að kveðið verði á um að unnt sé að veðsetja leigusamninga um aflahlut-

deild þrátt fyrir þær takmarkanir sem gerðar eru á framsali þeirra. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 75/1997, um samningsveð, gilda sömu takmarkanir varðandi heimild til að veðsetja réttindi, þegar þau eru háð þeim takmörkunum að þau eru ekki framseljanleg, eða einungis framseljanleg með vissum skilyrðum. Samkvæmt 2. mgr. er lagt til að einungis verði hægt að framselja leigusamninga um aflahlutdeild til aðila sem uppfyllir skilyrði 1. mgr. 7. gr. til að vera samningshafi. Að óbreyttu væri því óheimilt að veðsetja slíka samninga öðrum en slíkum aðilum. Rétt þykir hins vegar að unnt sé að veðsetja þá með sama hætti og aðra samninga enda fjárhagslegt gildi þeirra ótvírætt. Til þess að tryggja að slíkir samningar verði ekki lengur en brýna nauðsyn ber til í eigu fjármálastofnana eða annarra veðhafa sem ekki geta nýtt þau réttindi sem þeim fylgja er lagt til að þeim verði skylt að ráðstafa þeim innan þriggja mánaða til aðila sem uppfyllir skilyrði 1. mgr. 7. gr. til að vera samningshafi. Að endingu er vert að áréttta að sú undantekning sem lögð er til frá almennu ákvæði 2. mgr. 3. gr. laga nr. 75/1997 að þessu leyti tekur eingöngu til þeirra takmarkana sem kveðið er á um í 1. mgr. ákvæðisins. Hafi skip það sem aflahlutdeild samkvæmt leigusamningi er skráð á þegar verið veðsett er veðsetning leigusamningsins háð þeim takmörkunum sem kveðið er á um í 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um að óheimilt sé að framselja þann hluta samnings sem tekur til aflahlutdeildar sem skráð er á fiskiskip sem hefur verið veðsett nema með þinglýstu samþykki viðkomandi veðhafa. Ákvæði þetta er efnislega samhljóða 4. tölul. 3. gr. laga nr. 75/1997 um samningsveð en rétt þykir að mæla einnig fyrir um þessa takmörkun í lögum um stjórn fiskveiða vegna þeirra breytinga sem lagðar eru til með frumvarpi þessu. Samkvæmt núgildandi lögum er aflahlutdeild úthlutað til skips. Verði frumvarp þetta að lögum verður aflahlutdeild hins vegar úthlutað til aðila sem á skip, sem hlotið hefur almennt veiðileyfi, með samningi. Ætlunin er að gerður verði einn samningur um hverja tegund við viðkomandi aðila sem svo er skylt að skrá þá aflahlutdeild sem hann fær með slíkum samningi á skip í hans rekstri, hvort heldur sem er eitt eða fleiri, og mun Fiskistofa halda utan um skráningar að því leyti. Þannig getur aflahlutdeild samkvæmt hverjum samningi fyrir sig verið skráð á fleiri en eitt skip. Til að gæta hagsmuna veðhafa þykir því rétt að taka af öll tvímæli um að þegar aflahlutdeild samkvæmt samningi er, hvort heldur sem er að hluta eða öllu leyti, skráð á skip sem hefur verið veðsett sé óheimilt að framselja þann hluta samningsins sem til hennar tekur án samþykkis veðhafa. Aðra hluta samningsins er hins vegar hægt að framselja í samræmi við ákvæði 1. mgr. Í þessu sambandi er vert að áréttta að skv. 4. tölul. 3. gr. laga nr. 75/1997 er eftir sem áður óheimilt að skilja aflahlutdeild frá fiskiskipi sem hefur verið veðsett án þinglýsts samþykkis viðkomandi veðhafa. Í þessu felst að hafi samningshafi skráð aflahlutdeild sem hann fær úthlutað samkvæmt samningi á tiltekið skip og síðar veðsett það er honum að sama skapi óheimilt að færa umrædda aflahlutdeild yfir á annað skip í eigin rekstri án slíks samþykkis.

Um 14. gr.

Lagt er til að nýtt ákvæði bætist við lögin, sem verður 12. gr. a, þar sem kveðið er á um forkaupsrétt sveitarfélags við ákveðnar aðstæður. Með umræddum ákvæðum er ætlunin að styrkja forkaupsrétt sveitarfélaga frá því sem nú er, en óhætt er að fullyrða að vernd sveitarfélaga gegn því að aflahlutdeildir séu seldar brott sé hverfandi að óbreyttu. Eitt af markmiðum laga um stjórn fiskveiða er að tryggja trausta atvinnu og byggð í landinu. Núverandi fyrirkomulag hefur verið gagnrýnt fyrir það að frjálst framsal aflahlutdeilda hafi leitt til þess að aflahlutdeildir hafi flust í of miklum mæli frá byggðarlögum sem eiga afkomu sína undir

sjávarútvegi. Í gildandi 12. gr. laga um stjórn fiskveiða er ákvæði um forkaupsrétt sveitarfélaga sem ætlað er að treysta atvinnu og byggð innan sjávarsveitarfélaga. Það er almennt talið að umrætt ákvæði hafi ekki náð þeim markmiðum með fullnægjandi hætti. Er því lagt til að umræddur réttur verði styrktur svo sem kostur er, enda eiga mörg sveitarfélög allt sitt undir því að aflahlutdeildirnar, sem oftast eru undirstaða atvinnulífs í viðkomandi sveitarfélagi, haldist þar áfram.

Með 1. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um forkaupsrétt við framsal á leigusamningi til aðila sem á heimilisfesti í öðru sveitarfélagi en framseljandi. Með 2. mgr. er vikið að framsali á hlut í samningshafa sem leiðir til þess að framsalshafi, sem hefur heimilisfesti í öðru sveitarfélagi en samningshafi, eignast í honum meira en helmingshlut. Við slíkar aðstæður er gert ráð fyrir þeim möguleika að ráðherra heimili sveitarstjórn þar sem samningshafi á heimilisfesti forkaupsrétt, en skilyrði þess er að framsalið hafi í för með sér veruleg neikvæð áhrif fyrir byggða- og atvinnuþróun í viðkomandi sveitarfélagi. Lagt er til að ráðherra afli umsagnar Byggðastofnunar um þetta atriði áður en ákvörðun er tekin. Í 3. mgr. er gert ráð fyrir forkaupsrétti í eitt ár vegna framsals á leigusamningi um aflahlutdeild eða á eignarhlut í samningshafa hafi heimilisfesti samningshafa í tengslum við slíkt framsal verið fært úr einu sveitarfélagi í annað. Fjallað er með nákvæmum hætti um málsmeðferð vegna forkaupsréttar í málsgreininum og er ekki þörf á frekari skýringum í þeim efnum. Rétt er þó að taka fram að með 4. mgr. er lagt til að skilyrði þess að sveitarfélag geti neytt forkaupsréttar sé að sveitarstjórn hafi áður tryggt að fyrir hendi sé aðili innan viðkomandi sveitarfélags er uppfylli skilyrði laganna til að vera samningshafi sem hún muni ráðstafa viðkomandi réttindum til. Er þetta lagt til í því skyni að tryggja að forkaupsréttar verði eingöngu neytt þegar ljóst er að það þjóni tilgangi hans. Í 6. mgr. er lagt til að mælt verði fyrir um hvernig farið skuli með leigusamninga um aflahlutdeild og hluti í samningsaðila komi til nauðungarsölu þeirra. Við slíkar aðstæður er lagt til að réttur forkaupsréttarhafa virkist og honum verði heimilt að ganga inn í hæsta boð eða eftir atvikum hæsta kaupboð sem aflað er við nauðungarsölu á almennum markaði. Þá er lagt til að ráðstöfun uppboðskaupanda innan þriggja mánaða á leigusamningi um aflahlutdeild virki ekki forkaupsrétt enda hafi forkaupsréttarhafa þegar gefist kostur á að neyta réttar síns.

Um 15. gr.

Fyrirsögn II. kafla laganna var áður „Veiðileyfi og aflamark“. Í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpi þessu er lagt til að fyrirsögn þessa kafla verði breytt og hið nýja hugtak veiðiréttur notað til að lýsa efni hans, enda er þar fjallað um ráðstöfun veiðiréttar með margvíslegum hætti.

Um 16. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 17. gr.

Með greininni er gerð tillaga um hvernig standi skuli að ákvörðun og álagningu leigugjalds fyrir hvert fiskveiðiár fyrir sig. Lagt er til að sex nýjum ákvæðum verði bætt við lög, sem verða 20. gr. a – 20. gr. f.

Um a-lið.

Með þeirri frumvarpsgrein sem lagt er til að verði 20. gr. a (Greiðsluskylda) er mælt með skýrum hætti fyrir um það hverjum er skylt að greiða leigugjald. Gert er ráð fyrir að leigu-

gjaldið leggist á eigendur íslenskra fiskiskipa sem stunda veiðar á grundvelli samninga um leigu á aflahlutdeild. Tekið skal fram að í samræmi við 2. gr. frumvarpsins ná nytjastofnar sjávar í skilningi V. kafla um veiðigjöld til sjávardýra og sjávargróðurs innan sem utan íslenskrar fiskveiðilögsögu. Í því skyni að mega leggja gjald á afla úr flokki 2 og afla annarra fiskstofna, þ.m.t. stofna sem fer um samkvæmt lögum nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, og lögum nr. 151/1996, um veiðar utan lögsögu Íslands, og ekki er stýrt með leigusamningum um aflahlutdeild, er mælt fyrir um álagningu veiðigjalds á þær veiðar samkvæmt sömu álagningar og reiknaðferðum og eiga við um leigugjaldið.

Um b-lið.

Með þeirri frumvarpsgrein sem lagt er til að verði 20. gr. b (Reiknuð framlegð við veiðar) er vikið að ákvörðun Fiskistofu um reiknaða framlegð við veiðar á hverjum nytjastofni. Með 1. mgr. greinarinnar er lagt til að reiknuð verði framlegð við veiðar eða veiðiúthald á hverjum nytjastofni, en um þá útreikninga er fjallað í almennum athugasemdum við frumvarpið. Vakin er athygli á því að samkvæmt greininni skal reikna slíka framlegð fyrir alla nytjastofna sem veiddir eru af skipum sem eru á íslenskri skipaskrá, þ.e. hvort sem veiðarnar fara fram innan eða utan íslenskrar fiskveiðilögsögu. Í greininni er mælt allítarlega fyrir um hvaða stærðir skuli leiða saman til að reikna framlegðina og frá hvaða tímabili þessar reiknistærðir skuli vera. Setja má þá reiknireglu sem sett er upp í 1. mgr. greinarinnar sem svofellda jöfnu: $V = X\% (P(1-L)-(K*D))$ þar sem P er aflaverðmæti, L launahlutfall, K kostnaður á úthaldsdag fiskiskipa, D fjöldi úthaldsdaga og X er álagningarhlutfall. Í lokamálslið c-liðar 1. mgr. greinarinnar er mælt fyrir um heimild Fiskistofu til að leiðrétta skráðan fjölda úthaldsdaga með upplýsingum úr ráðstöfunarskýrslum stofnunarinnar skv. a-lið 1. mgr. Hér er haft í huga að eftir hverja löndun er afli og verðmæti hans skráð í kerfi Fiskistofu en gögnum um úthaldsdaga veiðiferða er skilað af skipstjórnarmönnum, þó ekki í öllum tilfellum á löndunardegi og eru því ekki alveg eins áreiðanleg. Um er að ræða stórt gagnasafn úr tveimur gagnagrunnum og því er nauðsynlegt að búa til reiknireglu, eða áætlunarreglu, til að tengja gögnin saman. Þannig hefur komið upp að misræmi sé í gögnum um úthaldsdaga og dagsetningu löndunar, þar sem löndunardagsetning er t.d. degi eftir að veiðiferð lýkur samkvæmt afladagbók. Einnig kemur fyrir að löndun fer fram að hluta degi eftir að veiðiferð lýkur og að hluta tveimur dögum eftir að veiðiferð lýkur. Þá eru dæmi um skekkju, sem felst í því að löndun er skráð áður en veiðiferð lýkur. Í slíkum tilfellum er miðað við fjölda veiðidaga samkvæmt gögnum um úthaldsdaga þó svo að löndun sé ekki skráð á sama degi og veiðiferð lýkur.

Í 2. mgr. b-liðar er mælt fyrir um heimild Fiskistofu til að kanna og leiðrétta upplýsingar um verð og ráðstöfun afla og aflamagn úr ráðstöfunarskýrslum til þarfa ákvörðunar um reiknaða framlegð við veiðar á einstaka nytjastofnum. Talið er eðlilegt í því sambandi að horfa til uppboðs á fiski á opnum frjálsum uppboðsmarkaði. Þetta er þó háð því að fjöldi kaupenda sé nægur og að þeir endurspegli vinnslu og endursöluferli. Í því sambandi má einnig líta til þess hvort seljendur komi úr fleiri en einum útgerðarflokki. Jafnan eru fjölmargir aðilar kaupandamegin við viðskipti á frjálsum uppboðsmörkuðum hér á landi. Þeir eru allt frá stærstu niður í smæstu fiskvinnslur landsins. Seljendur eru hins vegar að miklu leyti smærri bátar, sérstaklega þó í óslægðum fiski. Þrátt fyrir þessa fæð seljenda er verðmyndun á því sem boðið er upp mjög trúverðug og stöðug, ekki síst þegar litið er til lengra tímabils. Gögn um verð á uppboðsmörkuðum liggja fyrir vikulega. Reyndar liggur verðið fyrir í rauntíma á meðan á uppboði stendur. En þar sem stórt hlutfall þess sem boðið er upp getur verið í fjarskiptasölu geta leiðréttingar komið inn 1–2 dögum eftir uppboð. Þessar leiðréttingar eru reyndar mjög lágt hlutfall af heildarsölu. Þess má geta að Fiskistofa fær öll gögn send viku-

lega. Fiskistofu er rétt, við framkvæmd 2. mgr., að miða einungis við þann afla sem boðinn er upp en ekki þann afla sem seldur er í beinum viðskiptum með aðkomu fiskmarkaða, en það er töliverður hluti eða um fjórðungur.

Í 3. mgr. b-liðar segir að um slægingar og nýtingarstuðla fari samkvæmt því sem segir í lögum og reglugerðum sem settar eru með heimild í þeim. Við eftirlit með aflaskráningu og vöktun nytjastofna er nauðsynlegt að hafa yfirsýn yfir þann afla sem tekinn er úr sjó hverju sinni og er þá stuðst við landaðan afla sem skylt er að vigta og skrá, sbr. lög nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, og reglugerð nr. 224/2006 um vigtun og skráningu sjávarafila, með síðari breytingum. Landaður afli er ýmist beint úr sjó eða hefur sætt verkun um borð fyrir löndun, svo sem slægingu eða frekari vinnslu. Allur afli er skráður í samræmi við það við löndun eftir verkunarstigi. Allur landaður afli er skráður inn í aflaskráningarkerfi sem Fiskistofa heldur. Úthlutun aflamarks í hlutdeildarsettum nytjastofnum í botnfiski byggist á slægðum fiski með haus, nema í gull- og djúpkarfa sem miðast við óslægðan fisk. Í uppsjávartegundum er miðað við óslægðan afla. Nytjabotndýrið humar miðast við slitinn humar. Kveðið er á um slægingarstuðla, þar sem umreikna þarf óslægðan fisk til slægðs fisks, í árlegum reglugerðum um stjórn fiskveiða. Á fiskveiðiárinu 2014/2015 er t.d. kveðið á um slægingarstuðla í 9. gr. reglugerðar nr. 653/2014 um veiðar í atvinnuskyni. Útreikningar þorskígilda miðast til samanburðar við slægðan fisk og er miðað við þá slægingarstuðla sem fram koma um meðalnýtingu tegunda fyrir fiskveiðiár eða vertíð og byggja þeir á rannsókn-um og bestu vitneskju hverju sinni.

Um c-lið.

Með c-lið sem lagt er til að verði 20. gr. c laganna (Ákvörðun leigugjalds) er mælt fyrir um með hvaða hætti og á hvaða tíma skuli standa að ákvörðun leigugjalds fyrir komandi fiskveiðiár fyrir hvern nytjastofn um sig. Í almennum athugasemdum við frumvarpið er fjallað um þessa útreikninga og þarfnast greinin ekki sérstakra skýringa. Hér má þó vekja athygli á því að í greininni er ekki gert ráð fyrir því að álagning leigugjalda geti orðið neikvæð, þ.e. að réttur til greiðslu eða endurgreiðslu úr ríkissjóði stofnist til handa þeim sem stunda veiðar á þeim stofnum þar sem framlegð við veiðar er neikvæð eða afkomustuðull lægri en 0. Vakin er sérstök athygli á 5. mgr. c-liðar frumvarpsgreinarinnar. Með henni er lagt til að áfram verði veittur nokkur afsláttur frá leigugjöldum, en í 3. mgr. 9. gr. laga um veiðigjöld, sbr. 3. gr. laga nr. 47/2014, er kveðið á um rétt allra greiðenda veiðigjalds til 250.000 kr. afsláttar af sérstöku veiðigjaldi. Með greininni er leitast við að þrengja skilyrði þessa afsláttar þannig að hann nýtist einungis smærri útgerðum. Lagt er til að þær útgerðir einar, sem greiða lægri leigugjöld en 1 millj. kr., njóti lækkunarréttarins. Með því getur hann numið a.m.k. 10% fyrir þessa aðila. Gróft áætlað má telja líklegt að milli 4–500 aðilar gætu með þessu notið lækkunarréttarins. Með tillögunni er horft til tilgangs þessa afsláttar, en í skýringum með frumvarpi því sem varð að lögum um veiðigjöld sagði að honum væri m.a. ætlað að koma til móts við minni útgerðir þar sem afkoma þeirra hafi verið lakari en annarra (þskj. 1053, 658. mál. á 140. löggjafarþingi). Það leiðir einnig af sjálfu sér að afsláttur sem þessi hefur haft lítið að segja í rekstri stærri sjávarútvegsfyrirtækja. Það er óhjákvæmilegt, vegna þeirrar aðferðar sem lögð er til við álagningu og innheimtu leigugjalds samkvæmt frumvarpi þessu, að afslátturinn verði gerður upp eftir fiskveiðiárið, enda er ekki ljóst fyrr en fyrst þá, hversu há leigugjöld hver og ein útgerð greiðir. Lagt er til með frumvarpinu að fjárhæð afsláttarins lækki umtalsvert, en með því er m.a. leitast við að draga úr hvata til málamyndagerninga sem óhjákvæmilega eru meiri eftir því sem afslátturinn er rýmri.

Um d-lið.

Með þeirri frumvarpsgrein sem lagt er til að verði 20. gr. d (Álagning leigugjalda) er vikið að fyrirkomulagi álagningar leigugjalda. Um efni þessarar greinar er fjallað í almennum athugasemdum og þarfnast hún ekki frekari skýringar. Þess skal getið að greinin er samin að höfðu samráði við fjármálaráðuneyti.

Um e-lið.

Með þeirri frumvarpsgrein sem lagt er til að verði 20. gr. e (Innheimta leigugjalda) er fjallað um ábyrgð á greiðslu leigugjalds, fyrirkomulag við innheimtu, áhrif vanrækslu á greiðslu leigugjalds og ráðstöfun leigugjalds. Mælt er fyrir um að kröfum um greiðslu leigugjalds fylgi lögveð ríkissjóðs í skipi í fjögur ár frá gjalddaga og tekur það mið af 14. gr. laga nr. 74/2012, um veiðigjöld, sem eru jafnframt af eldri rót. Þá má finna hliðstæður í eldri lögum, t.d. 6. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997, um slátrun og sláturafurðir. Greinin þarfnast að öðru leyti ekki skýringa.

Um f-lið.

Með þeirri frumvarpsgrein sem lagt er til að verði 20. gr. f (Upplýsingaöflun með skattframtölum) er lagt til að skýrt verði kveðið á um skyldu þeirra sem landa afla úr íslenskum skipum, til að láta í té nánar tilgreindar upplýsingar með skattframtölum sínum. Greinin er samin að höfðu samráði við Fiskistofu, embætti ríkisskattstjóra og veiðigjaldsnefnd. Veiðigjaldsnefnd hefur rætt við endurskoðunarskrifstofuna Deloitte um hversu mikill kostnaður muni falla til hjá útgerðaraðilum við að skila þessum gögnum og var það álit Deloitte að auðvelt yrði fyrir framteljendur að uppfylla kröfur um þessi gagnaskil. Það sýnist engu að síður ljóst að nokkur tilkostnaður mun falla á útgerðaraðila við að skila þessum upplýsingum, ekki síst smærri aðila. Lagt er til að gerður verði þjónustusamningur milli Fiskistofu og embættis ríkisskattstjóra um söfnun og miðlun þessara upplýsinga. Í mati fjármálaráðuneytisins um áhrif frumvarpsins á fjárhag ríkissjóðs er gerð grein fyrir ætluðum kostnaði af þessum samningi en bæta verður Fiskistofu hann upp á fjárlögum. Um er að ræða allnokkra vinnu hjá ríkisskattstjóra við að taka við og safna allflóknum sundurliðunum á sérgreindum kostnaði frá allri útgerð í landinu og að auki að kalla eftir viðbótarupplýsingum eftir því sem tilefni er til. Í 2. mgr. er mælt fyrir um heimildir til að skora á útgerðaraðila að bæta gagnaskil og eftir atvikum áætla þennan kostnað verði hálfðánarheimtur á gögnunum.

Um 18. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 19. gr.

Eitt af markmiðunum með þeim breytingum sem lagðar eru til með frumvarpi þessu er að skapa aukinn stöðugleika í sjávarútvegi sem og nauðsynlegan fyrirsjáanleika. Umræddum breytingum er því auk annars ætlað að skapa sjávarútvegsfyrirtækjum bættu möguleika á hagstæðari langtímafjármögnun til þróunar og endurnýjunar framleiðslutækja og aðstöðu. Er frumvarpsgreinin liður í þessu. Henni er þannig ætlað að tryggja að til staðar séu greinargóðar upplýsingar sérfróðra aðila um áhrif fiskveiðistjórnarkerfisins á þau atriði sem tilgreind eru í ákvæðinu, sem og upplýsingar og greiningar á því hvernig kerfið gagnast íslensku samfélagi. Samhliða því er markmiðið það að ákvarðanir um stærri breytingar á fiskveiðistjórnarkerfinu verði ekki teknar nema á grundvelli niðurstaðna skýrslu þeirrar sem ákvæðið fjallar um. Er í því sambengi við það miðað að ríkið geti ekki sagt upp samningum um aflahlutdeildir, sbr. 7. og 9. gr., nema slík skýrsla liggja fyrir, sbr. 2. mgr. 7. gr. Er hugsunin með

Þessu í reynd sambærileg þeim hugmyndum sem liggja að baki gerð umhverfismats vegna framkvæmda. Í ljósi mikilvægis sjávarútvegs fyrir íslenskt samfélag er nauðsynlegt að atvinnugreinin búi við slíkan fyrirsjáanleika. Það er forsenda fyrir því að hægt sé að ná hámarkshagkvæmni og þeim samfélagslegu markmiðum sem að er stefnt.

Um a-lið.

Í a-lið sem lagt er til að verði 27 gr. laganna er gert ráð fyrir að stjórnkerfi fiskveiða verði reglulega metið með þessum hætti, þó þannig að aldrei líði meira en tíu ár á milli úttektanna. Þykir rétt að setja slíkt viðmið til að tryggja eftirfylgni og glögga yfirsýn yfir áhrif og árangur fiskveiðistjórnkerfisins. Vert er að áréttu að frumvarpsgreinin gerir ráð fyrir að ekki líði lengri tími en tíu ár á milli þess sem skoðun og mat samkvæmt ákvæðinu fer fram. Það er því ekkert sem mælir gegn því að rannsóknir og skýrslugerð samkvæmt ákvæðinu eigi sér stað með styttra millibili. Þá er mikilvægt að áréttu að skýrslugerðin sem slík er aðallega hugsuð sem viðvarandi eftirlit og upplýsingasöfnun um áhrif og árangur kerfisins. Það eftirlit og sú upplýsingasöfnun ætti að auka möguleika stjórnvalda til að stýra veiðum og breyta stjórnkerfinu í samræmi við niðurstöður þeirra. Upplýsingasöfnun ætti einnig að geta haft jákvæð áhrif á almenna umræðu um sjávarútveg, en hún hefur verið mikil undanfarna áratugi.

Að öðru leyti en því sem mælt er fyrir um í ákvæðinu ákveður sá ráðherra sem fer með sjávarútvegs mál hverju sinni hvort aukið verði við þá þætti sem löggin kveða á um að skuli skoða og setur nefndinni nánari fyrirmæli um verklag og skýrsluskil.

Um b-lið.

Í 1. mgr. b-liðar, sem lagt er til að verði 28. gr. laganna, er lagt til að ráðherra skipi sérstaka samráðsnefnd sem hafi það hlutverk að vera sérstakur samstarfsvettvangur aðila. Þá er nefndinni enn fremur, í ljósi þeirra breytinga sem lagðar eru til með frumvarpi þessu, ætlað að fylgjast með og stuðla að greiðri framkvæmd þeirra samninga um aflahlutdeildir og álagningu leigugjalda sem frumvarpið gerir ráð fyrir.

Í 2. mgr. b-liðar er lagt til að samráðsnefndin geti hvort heldur sem er að eigin frumkvæði eða beiðni samningsaðila tekið til skoðunar mál sem varða samninga um aflahlutdeild og gert tillögur til ráðherra og hagsmunaaðila um úrbætur, endurskoðun og breytingar eftir því sem þörf krefur. Að sama skapi er gert ráð fyrir því að nefndin geti tekið upp einstök mál og gert tillögu til ráðherra um endurskoðun á fyrirkomulagi við álagningu leigugjalda.

Í 3. mgr. er lagt til að samráðsnefndin setji sér reglur um málsmeðferð, fundarsköp og afgreiðslu mála sem ráðherra staðfesti.

Um 20.–21. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.

Um 22. gr.

Um a-lið.

Lagt er til að við löggin bætist fjögur ný ákvæði til bráðabirgða.

Með ákvæði til bráðabirgða XVI er lagt til að mælt verði fyrir um rétt þeirra sem við gildistöku laganna eru handhafar aflahlutdeilda eða krókaaflahlutdeilda til að gera samninga við íslenska ríkið í samræmi við ákvæði frumvarpsins þar að lútandi. Þá er lagt til að þeir samningar sem núverandi handhafar gera að þessu leyti gildi til 23 ára.

Svo sem áður greinir hefur verið litið svo á að stjórnvöld geti ekki fyrirvaralaust svipt núverandi handhafa aflahlutdeilda veiðiréttindum án bótaskyldu. Virðist ekki óvarlegt að

ætla að 23 ára gildistími samninga teljist fullnægjandi að þessu leyti og vísast um það sem fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarp þetta þar að lútandi.

Kjósi núverandi handhafi aflahlutdeilda að gera ekki samning um leigu á aflahlutdeild verður hann ekki þvingaður til þess. Á hinn bóginn kveður ákvæðið á um að réttindi hans muni líða undir lok að liðnum fimm árum frá upphafi fiskveiðiársins 2015/2016. Að þeim tíma liðnum mun aflahlutdeild viðkomandi skiptast jafnt á þá aðila sem hafa gert samning um leigu á aflahlutdeild í samræmi við ákvæði laga um stjórn fiskveiða.

Um b-lið.

Með ákvæði til bráðabirgða XVII er lagt til að tillaga sú til þingsályktunar sem lagt er til að ráðherra verði gert að leggja fyrir Alþingi með reglulegu millibili með ákvæði 7. gr. frumvarpsins verði í fyrsta sinn lögð fram eigi síðar en 1. apríl 2015. Er mikilvægt að þetta verði gert sem fyrst svo Alþingi fái svo fljótt sem verða má eftir gildistöku ákvæða frumvarpsins þá aðkomu sem þar er kveðið á um að viðkomandi ráðstöfunum.

Um c-lið.

Með ákvæði til bráðabirgða XVIII er vikið að launakostnaði og breytilegum úthaldskostnaði við ákvörðun leigugjalda fyrir fiskveiðiárin 2015/2016 og 2016/2017, en ekki liggja fyrir þær upplýsingar sem lagt er til að verði sóttar með skattframtölum samkvæmt frumvarpinu. Vegna þessa er lagt til að stuðst verði við gögn frá Hagstofu Íslands, eins og nánar er mælt fyrir um í greininni.

Um d-lið.

Með ákvæði til bráðabirgða XIX er fjallað um rétt til lækkunar leigugjalds og er þar vísað til ákvæðis II til bráðabirgða við lög nr. 74/2012, um veiðigjöld, með ákveðnum breytingum. Í a-lið 1. mgr. umrædds ákvæðis laga um veiðigjöld er gert að skilyrði tímabundinnar lækkunar sérstaks veiðigjalds að „keypt aflahlutdeild“ sé í höndum viðkomandi og hann hafi greitt veiðigjöld af henni fyrir komandi fiskveiðiár. Þetta er mikilvægt þar sem ella væri mögulegt að „selja lækkunarréttinn“ milli aðila, sbr. ákvæði 2. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 828/2012. Meginskilyrði lækkunarréttarins eru hins vegar sett í svohljóðandi ákvæði 5. gr. tilvísáðrar reglugerðar:

Gjaldandi sérstaks veiðigjalds skv. 4. gr. á rétt á lækkun gjaldsins vegna fiskveiðiársins 2012/2013, um fjárhæð sem nemur því hlutfalli vaxtagjalda samkvæmt skattframtali 2012 (tekjuárið 2011); sem vaxtaberandi skuldir skv. 5. tl. 2. gr. að frádregnum peningalegum eignum skv. 3. tl. 2. gr., eru sem hlutfall af vaxtaberandi skuldum skv. 5. tl. 2. gr., eftir að frá þannig reiknuðum vaxtagjöldum hafa verið dregin 4% af reiknuðu stofnverði rekstrarfjármuna.

Lækkun sérstaks veiðigjald[s] skal ekki vera hærri en 4% af bókfærðu verðmæti ófyrnanlegra eigna, sbr. 2. tl. 2. gr. samkvæmt skattframtali 2012 (tekjuárið 2011).

Um er að ræða „áætlunareglu“. Í megindráttum eru þetta tvö skref, eins og nánar er lýst í reglugerðinni. Annars vegar eru einangruð vaxtagjöld og þar er dregið frá vegna rekstrarfjármuna (sem þegar ætti að vera búið að taka tillit til samkvæmt árgreiðsluaðferðinni sem er reiknilíkani laganna til grundvallar). Í framhaldi þessa er lækkunarrétturinn takmarkaður við 4% af ófyrnanlegum eignum sem „að mestu leyti eru keyptar veiðiheimildir og bókfærð viðskiptavild vegna yfirtöku á félögum“, eins og segir í áliti atvinnuveganefndar við 2. umræðu um frumvarp það sem varð að lögum um veiðigjöld. Tilgangur lækkunarréttarins er, eins og segir á sama stað að hann „takmarkist við þær skuldir sem til staðar kunna að vera vegna kaupa á kvóta, beint eða að félag með kvóta hefur verið keypt á yfirverði og síðan sameinað kaupandanum.“ (pskj. 1625, 658. mál á 140. löggjafarþingi).

Með frumvarpinu er lagt til að áhrif þessarar lækkunarreglu verði takmörkuð verulega. Hér er litið til þriggja þátta. Í fyrsta lagi er ljóst að taka verður tillit til þess að með frumvarpinu er lagt til að ekki verði lengur um tvö ólík gjöld að ræða. Í öðru lagi sýnist ljóst að fyrirkomulag innheimtu samkvæmt frumvarpinu auki hættu á sniðgöngu, þar sem rétturinn er ekki ákveðinn samhliða álagningu leigugjalda (þannig geta þær útgerðir sem njóta lækkunarréttar, og nýta hann ekki til fulls að óbreyttu, „leigt“ til sín aflamark og aukið þannig „nýtingu“ á lækkunarrétti sínum). Í þriðja lagi er ljóst að lækkunarrétturinn var leiddur út úr reiknireglu gildandi laga um veiðigjöld og var aldrei ætlað að hafa svo hlutfallslega mikla þýðingu til lækkunar leigugjalds sem hann mundi hafa að óbreyttu. Til að bregðast við þessu er lagt til að hámarkslækkun hvers greiðsluskylds aðila nemi 50% af rétti hans til lækkunar eins og hann er ákveðinn fyrir sérstakt veiðigjald samkvæmt ákvæðinu. Þá er jafnframt mælt fyrir um að rétturinn geti að hámarki numið helmingi álagðra leigugjalda hvers almanaks mánaðar.

Um 23. gr.

Með frumvarpsgreininni er mælt fyrir um gildistöku og lagaskil. M.a. er lagt til að veiðigjaldsnefnd samkvæmt lögum um veiðigjöld ljúki störfum. Gert er engu að síður ráð fyrir því að starfskraftar fulltrúa í veiðigjaldsnefnd muni nýtast við kynningu þessa frumvarps og við fyrstu framkvæmd nýrra laga.

Fylgiskjal I.**Ráðstöfun aflamarks til atvinnu-, félags- og byggðaurræða.**

Fiskveiðiárið 2013/2014			Fiskveiðiárið 2014/2015		
	Upp úr sjó	Þorskígildi		Upp úr sjó	Þorskígildi
<i>Byggðavkóti</i>			<i>Byggðavkóti</i>		
Þorskur	5.574	4.682	Þorskur	5.533	4.648
Ýsa	988	954	Ýsa	779	850
Ufsi	1.482	1.021	Ufsi	1.486	1.011
Steinbítur	195	167	Steinbítur	192	164
	8.239	6.824		7.990	6.674
<i>Strandveiðar</i>			<i>Strandveiðar</i>		
Þorskur	7.500	6.300	Þorskur	7.500	6.300
Ufsi	1.100	758	Ufsi	1.100	748
	8.600	7.058		8.600	7.048
<i>Línuviltun</i>			<i>Línuviltun</i>		
Þorskur	3.375	2.835	Þorskur	3.375	2.835
Ýsa	2.100	2.029	Ýsa	1.300	1.420
Steinbítur	900	770	Steinbítur	700	599
	6.375	5.633		5.375	4.853
<i>Rækju- og skelbætur</i>			<i>Rækju- og skelbætur</i>		
Þorskur	1.486	1.302	Þorskur	1.402	1.178
Ýsa	226	203	Ýsa	197	216
Ufsi	493	304	Ufsi	377	256
Steinbítur	50	40	Steinbítur	49	42
	2.255	1.849		2.025	1.670
<i>Aflamark Byggðastofnunar</i>			<i>Aflamark Byggðastofnunar</i>		
Þorskur	1.450	1.218	Þorskur	2.436	2.046
Ýsa	223	216	Ýsa	343	374
Ufsi	470	324	Ufsi	654	445
Steinbítur	50	43	Steinbítur	85	72
	2.193	1.800		3.517	2.938
<i>Fristundaveiðar</i>			<i>Fristundaveiðar</i>		
Þorskur	300	252	Þorskur	200	168
<i>Áframeldi</i>			<i>Áframeldi</i>		
Þorskur	500	420	Þorskur	300	252

Fylgiskjal II.

Drög að samningi um leigu á aflahlutdeild.

**SAMNINGUR UM LEIGU Á AFLAHLUTDEILD Í ÞORSKI
skv. lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða****1. ALMENNT**

Markmið laga nr. X/2014 um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða er m.a. að skapa sátt og stöðugleika um starfsumhverfi sjávarútvegs með gerð tímabundinna leigusamninga um nýtingu nytjastofna og hámarka þjóðhagslegan ávinning af nýtingu sjávarauðlindarinnar.

Í samræmi við ákvæði laga um stjórn fiskveiða og markmið þeirra gengur ríkið, sem eigandi veiðiréttar á nytjastofnum samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða, til samninga við núverandi handhafa aflahlutdeilda um að tryggja þeim rétt til úthlutunar aflaheimilda úr nytjastofnum sjávar.

Það er gagnkvæmur skilningur **aðila** að atvinnuréttindi **samningshafa** vegna þeirra aflaheimilda sem þeir nú njóta séu vernduð af 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og að núverandi réttihafar verði ekki sviptir réttindum sínum bóttalaust.

Það er gagnkvæmur skilningur **aðila** að þau réttindi sem **samningshafa** eru tryggð samkvæmt samningi þessum komi að fullu í stað núverandi réttinda **samningshafa** vegna fyrri veiða á þeirri tegund sem samningur þessi tekur til.

Í samræmi við ákvæði laga um stjórn fiskveiða gera **aðilar** með sér eftirfarandi samning um rétt til úthlutunar aflamarks á grundvelli aflahlutdeilda:

2. SKILGREININGAR

- a. „**Aflahlutdeild**“ er réttur til að fá úthlutað tilteknu hlutfalli af leyfðum heildarafla á hverju ári úr tilteknum nytjastofni sem úthlutað er úr flokki 1. Að breyttu breytanda tekur þessi skýring einnig til hugtaksins „krókaaflahlutdeild.“
- b. „**Aflamark**“ er það magn sem heimilt er að veiða innan fiskveiðiárs eða annars tímabils samkvæmt lögum. Að breyttu breytanda tekur skýringin einnig til hugtaksins „krókaaflamark.“
- c. „**Eigandi**“ í þessum samningi merkir íslenska ríkið.
- d. „**Fiskveiðiár**“ er 12 mánaða tímabil, frá 1. september ár hvert til 31. ágúst næsta árs.
- e. „**Heildarafli**“ er heildaraflamagn allra skipa mælt í óslægðum afla upp úr sjó.
- f. „**Nytjastofn**“ er sjávardýr, svo og sjávargróður, sem nytjuð eru eða kunna að verða nytjuð.
- g. „**Samningshafi**“ er gagnaðili íslenska ríkisins samkvæmt samningi þessum.
- h. „**Veiðiréttur**“ er réttur til veiða úr nytjastofnum á Íslandsmiðum, samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða.
- i. „**Veiðiskylda**“ er samanlagt hlutfall aflamarks í öllum tegundum nytjastofna sjávar sem samningshafa er úthlutað árlega í samræmi við réttindi hans, eða hafa verið flutt til

samningshafa frá fyrra fiskveiðiári, og honum er skylt að veiða á skip í sinni eigu eins og lög og stjórnvaldsfyrirmæli kveða á um á hverjum tíma.

3. AÐILAR

- a. Íslenska ríkið, kt. 550169-2829, er **eigandi** samkvæmt samningi þessum, en ráðherra sjávarútvegsmála kemur fram fyrir hönd þess varðandi undirritun og framkvæmd samningsins, auk undirstofnana ráðuneytisins, að öðru leyti í samræmi við ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla um stjórn fiskveiða og eftirlit með veiðunum.
- b. **Samningshafi** er nafn, kennitala, heimilisfang.
- c. Í samningi þessum er vísað til framangreindra, **eiganda** og **samningshafa**, sameiginlega sem **aðilanna**.

4. LÝSING Á SAMNINGSANDLAGI

- a. Samkvæmt samningi þessum skuldbindur **eigandi** sig til að veita **samningshafa** tíma-bundna heimild til að veiða tiltekið hlutfall leyfilegs heildarafla úr flokki 1, sbr. skilgreining í ákvæðum laga um stjórn fiskveiða, í samræmi við tilgreiningu í gr. 4.3. af leyfðum heildarafla árlega (aflamark) hverju sinni úr nytjastofni þeim sem tilgreindur er í gr. 4.4.
- b. Hlutfall aflahlutdeildar **samningshafa** í flokki 1 samkvæmt samningi þessum er tilgreining hlutfalla, en það getur tekið breytingum í samræmi við rafræna skráningu Fiskistofu á hverjum tíma, sbr. 7. gr. samningsins.
- c. Veiðiréttur **samningshafa** í samræmi við aflahlutdeild samkvæmt gr. 4.2. tekur til tilgreiningar einnar tegundar sjávardýra og skapar rétt til árlega úthlutaðs aflamarks eða krókaafamarks.
- d. „**Samningsandlagið**“ samkvæmt samningi þessum er því aflahlutdeild, í samræmi við skráningu Fiskistofu á hverjum tíma, sbr. gr. 4.2., og tegund, sbr. gr. 4.3.

5. SKRÁNING AFLAHLUTDEILDA Á SKIP

- a. **Samningsandlagið** skal samningshafi skrá á skip í sinni eigu sem hefur almennt veiðileyfi og uppfyllir önnur skilyrði laga og stjórnvaldsfyrirmæla um stjórn fiskveiða.
- b. **Samningshafi** skal tilkynna Fiskistofu um hvernig aflahlutdeildum er ráðstafað á skip og skal hún halda utan um skráninguna í samræmi við ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla.

6. UPPHAF GILDISTÍMA SAMNINGS, AFHENDING OG UPPSÖGN

- a. Samningur þessi tekur gildi við undirritun og skal gilda til loka fiskveiðiársins 2037/2038.
- b. **Samningshafa** skal **samningsandlagið** frjálst til ráðstöfunar í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og samning þennan á næsta fiskveiðiári eftir gildistöku samnings þessa.
- c. **Aðilum** er heimilt að segja samningnum upp, í heild eða að hluta, með 15 ára fyrirvara, í samræmi við ákvæði laga um stjórn fiskveiða. Þó með þeim fyrirvara að fyrst er hægt að segja samningnum upp frá og með 1. september 2022, að uppfylltum öðrum skilyrðum laga um stjórn fiskveiða eins og þau eru við undirritun samnings.
- d. Ef samningnum er ekki sagt upp áður en 15 ár eru eftir af gildistíma hans framlengist gildistíminn um eitt ár í senn með sama uppsagnarfresti.

7. RÁÐSTÖFUNARHEIMILDIR SAMNINGSHAFA OG FORKAUPSRETTUR

- a. **Samningshafa** er heimilt að framselja réttindi samkvæmt samningnum að hluta eða öllu leyti til aðila sem á skip sem hefur almennt veiðileyfi og fullnægir að öðru leyti skilyrðum sem gerð eru til **samningshafa** samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða.
- b. **Samningshafa** er heimilt að veðsetja réttindi sín samkvæmt efni samningsins.
- c. Eigi að framselja réttindi samkvæmt samningnum að hluta eða í heild, eða aðilaskipti verða á hlutafé eða eignarhlutum í **samningshafa**, skal **samningshafi** fylgja ákvæðum laga um stjórn fiskveiða um forkaupsrétt sveitarfélaga við framsalið og hvers kyns aðilaskipti eftir atvikum.

8. SKYLDUR EIGANDA

- a. **Eigandi** skal tryggja að **samningshafi** hafi til umráða og ráðstöfunar tilgreint hlutfall leyfilegs heildarafla.

9. SKYLDUR SAMNINGSHAFA

- a. **Samningshafi** skal fara að þeim lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem um veiðarnar gilda á hverjum tíma.
- b. **Samningshafi** skuldbindur sig til að veita ráðherra eða stjórnvaldi sem hann vísar til aðgang að öllum gögnum er varða nýtingu samningsandlagsins og allar nauðsynlegar upplýsingar um eftirlitsskylda starfsemi sína.
- c. **Samningshafi** skal að beiðni ráðherra eða stjórnvalds, sem ráðherra hefur vísað til, afhenda án tafar allar nauðsynlegar upplýsingar sem lúta að því að **eigandinn** geti reiknað út og innheimt gjöld vegna nýtingar réttinda samkvæmt samningi á því formi sem óskað er eftir, í samræmi við ákvæði laga, svo sem laga um stjórn fiskveiða, laga um umgengni um nytjastofna sjávar.
- d. **Samningshafi** skuldbindur sig til að veiða það hlutfall á hverju fiskveiðiári af úthlutuðu aflamarki sínu og aflamarki sem flutt hefur verið til hans frá fyrra fiskveiðiári í samræmi við áskilnað laga.

10. LEIGUGJALD OG GREIÐSLUTILHÖGUN

- a. **Samningshafi** skal greiða **eiganda** endurgjald fyrir leigu á aflahlutdeild í formi leigugjalds í samræmi við ákvæði laga um stjórn fiskveiða eins og þeim lögum var breytt með lögum nr. [...] – hér eftir nefnt „**leigugjaldið**“.
- b. Á gildistíma þessa samnings skal leigugjaldið ekki taka breytingum frá því sem ákveðið er í lögum nr. [...] án samþykkis beggja aðila.
- c. Þrátt fyrir ákvæði 10.2 er eiganda í eftirgreindum tilvikum heimilt að breyta leigugjaldinu einhliða:
 - Þegar forsendubreytingar hafa orðið á framlegðarreikningum fyrir hvern nytjastofn, t.d. ef breytilegur útgerðarkostnaður reynist óeðlilegur í samanburði við það sem almennt gerist í viðskiptum á milli ótengdra aðila.
 - Þegar þess er þörf af tæknilegum eða framkvæmdarlegum ástæðum sem varða útreikning og niðurrjöfnun leigugjaldsins og þá gagnaöflun sem nauðsynleg er vegna þess.

11. YFIRLÝSINGAR SAMNINGSHAFA

- a. **Samningshafi** lýsir því yfir að hann hafi heimild til að gera þennan samning, hann hafi kynnt sér skyldur sínar samkvæmt honum og að hann muni uppfylla þær.
- b. **Samningshafi** lýsir því jafnframt yfir að samningur þessi muni hvorki brjóta gegn samningum sem hann hefur þegar gert, né samþykktum, lögum, reglugerðum eða leyfum er hann varða.
- c. **Samningshafi** lýsir því yfir að þau réttindi sem honum eru tryggð samkvæmt samningi þessum komi að fullu í stað núverandi atvinnuréttinda hans vegna fyrri veiða á þeirri tegund sem samningur þessi tekur til. Mun **samningshafi** því ekki gera neinar fjárkröfur á hendur **eiganda** sem byggja á núverandi atvinnuréttindum **samningshafa**.

12. YFIRLÝSINGAR EIGANDA

- a. **Eigandi** lýsir því yfir að hann hafi heimild til að gera þennan samning á grundvelli gildandi laga, þ.m.t. laga um stjórn fiskveiða, hann hafi kynnt sér skyldur sínar samkvæmt honum og að hann muni uppfylla þær að fullu.

13. KOSTNAÐUR

- a. **Eigandi** hefur staðið undir kostnaði vegna skjalagerðar í tengslum við samning þennan. Hafi **samningshafi** í hyggju að sækja sér lögfræðiþjónustu eða aðra sérfræðiþjónustu í tengslum við samningsgerð þessa ber **samningshafi** sjálfur kostnað af slíkri þjónustu.

14. FYRIRVARAR OG FORSENDUR

- a. Hvorugur **aðila** ber ábyrgð ef óviðráðanleg ytri atvik eða ófyrirsjáanlegar kringumstæður (*force majeure*), svo sem hrun eða veruleg breyting á nytjastofnum sjávar, mengunartjón, náttúruhamfarir eða annað sem ekki er á valdi **aðila**, þeir hafa engin áhrif á og geta ekki afstýrt þrátt fyrir tilraunir til þess, gera að verkum að ekki er hægt að efna samningsskuldbindingar.
- b. **Aðilar** leggja til grundvallar að veiðiskylda **samningshafa** geti tekið breytingum í samræmi við breytingar sem gerðar eru á lögum um stjórn fiskveiða á samningstímanum. Þrátt fyrir það er það grundvallarforsenda að slíkar breytingar leiði ekki til þess að veiðiskylda fari niður fyrir 30% né yfir 70% á einstöku fiskveiðiári á samningstímabilinu.
- c. **Aðilar** leggja til grundvallar að í flokki 1, sem aflahlutdeildum er ráðstafað úr til **samningshafa**, skuli vera úthlutað a.m.k. 94,7% af leyfðum heildarafla hverrar tegundar fyrir sig á skilgreindu viðmiðunartímabili og það hlutfall verði aldrei lægra á samningstímanum.
- d. **Aðilar** leggja til grundvallar að þær skilgreiningar sem er að finna á orðum og hugtökum í 2. gr. samningsins séu hluti af efni hans og standi óbreyttar út samningstímann.

15. VANEFNDAÚRRÆÐI, STJÓRNSÝSLUMÉÐFERÐ OG BÓTAREGLUR

- a. Komi til verulegra vanefnda af hálfu annars hvors **aðila** skal sá aðili sem hyggst bera fyrir sig riftun senda gagnaðila sínum skriflega aðvörun. Að fenginni aðvörun skal viðkomandi aðili hafa bætt úr vanefnd eða gert samkomulag um úrbætur innan 60 daga.
- b. Í samningi þessum telst það veruleg vanefnd ef **aðilar** gerast ítrekað sekir um alvarleg brot gegn skuldbindingum sínum samkvæmt ákvæðum samningsins, lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum sem vísað er til.

- c. Ef annar hvor **aðila** gerir það að verkum að forsendur sem tilgreindar eru í gr. 14.2, 14.3 eða 14.4 breyta má leggja slíkt að jöfnu við verulega vanefnd.
- d. Við undirbúning og gerð þessa samnings gilda ákvæði stjórnsýslulaga. Að öðru leyti fer um samningssambandið og framkvæmd samningsins í samræmi við reglur og venjur um framkvæmd einkaréttarlegra samninga, nema málsmeðferð skuli fara eftir stjórnsýslureglum.
- e. Ef stjórnvaldi ber við undirbúning, rannsókn og ákvarðanatöku vegna gruns um ætlað brot **samningshafa** á ákvæðum samningsins, fyrir mælum laga og reglna settum af til þess bærum stjórnvöldum, að framfylgja málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga nr. 37/1993, getur **eigandi** ekki rift samningi fyrir en endanleg niðurstaða stjórnvalds liggur fyrir. **Samningshafi** hefur þó sex mánaða frest eftir að endanleg niðurstaða stjórnvalds hefur verið birt **samningshafa** til að bera ákvörðun stjórnvalds undir dómstóla.
- f. Ef rannsókn er hafin vegna rökstudds gruns um ætlað brot á ákvæðum samningsins, lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum sem hann vísar til, þar sem stjórnvaldi ber að framfylgja málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga, getur Fiskistofa f.h. **eiganda**, sem fer með eftirlit samkvæmt samningi þessum og ákvæðum laga, tekið rökstudda bráðabirgðaákvörðun um að meina **samningshafa** að ráðstafa **samningsandlaginu**, sbr. 7. gr. samningsins, meðan á rannsókn málsins stendur. Fiskistofa getur í ákvörðun sinni kveðið á um að hún standi þar til endanleg niðurstaða stjórnvalds eða dómstóla liggur fyrir hafi máli verið vísað þangað. Þessa heimild getur Fiskistofa þó aðeins nýtt ef brotið er alvarlegt eða líkur standa til þess að niðurstaða málsins leiði til þess að **samningshafi** uppfylli ekki lengur lögmælt skilyrði til að geta verið aðili að samningi þessum.
- g. Ef samningnum er rift falla niður allar skyldur **aðila** samkvæmt honum. **Eigandi** á þá ekki lengur rétt á leigugreiðslum frá **samningshafa** og **samningshafi** missir án tafar allan rétt til **samningsandlagsins** og ráðstöfun þess.
- h. Að öðru leyti gilda almennar reglur um vanefndaúrræði innan samninga þegar um brot á samningi þessum er að ræða.
- i. Þótt **eigandi** grípi ekki þegar í stað til ýtrustu úrræða eða heimilda sem honum eru veitt samkvæmt samningi þessu, eða töf verður á því að hann grípi til slíkra úrræða, verður ekki litið á það sem undanþágu, tómlæti eða breytingu af hans hálfu á efni samnings þessa.

16. TILKYNNINGAR, BREYTINGAR OG SKRÁNINGAR

- a. Allar breytingar á samningi þessum eftir gildistöku hans, þ.m.t. framsal aflahlutdeildar í heild eða að hluta, skulu gerðar skriflega og staðfestar af Fiskistofu. Rafræn skráning Fiskistofu hverju sinni telst rétt tilgreining á **samningsandlaginu**, eins og það stendur á hverjum tíma, sbr. gr. 4.4.
- b. Fiskistofa skal varðveita samning þennan, sem og viðauka, tilkynningar um kvaðabindingu og aðrar breytingar sem kunna að verða á samningi þessum.
- c. Upplýsingar um **samningsandlagið** má birta opinberlega og skrá rafrænt sem og breytingar á því í samræmi við fyrir máli laga og reglna settum af stjórnvöldum á hverjum tíma.
- d. Fiskistofa skal fyrir upphaf hvers fiskveiðiárs birta tilkynningu til **samningshafa** um útlutað aflamark eða krókaflamark á komandi fiskveiðiári.

17. TÚLKUN OG GILDISSVIÐ SAMNINGS

- a. Fyrirsagnir í samningi þessum eru eingöngu til skýringar og fela ekki í sér efnisatriði í samningi þessum. Túlka ber efni samnings þessa til samræmis við ákvæði hans, tilgang og markmið og ákvæði laga um stjórn fiskveiða.
- b. Samning þennan ber að öðru leyti að túlka í samræmi við viðurkenndar meginreglur samningaréttarins.

18. SAMRÁÐSNEFND UM FRAMKVÆMD OG BREYTINGAR Á SAMNINGNUM

- a. Á grundvelli 28. gr. laga um stjórn fiskveiða starfar samráðsnefnd. Hlutverk nefndarinnar er að fylgjast með og stuðla að greiðri framkvæmd samninga sem gerðir eru á grundvelli laganna.
- b. Með undirritun samningsins samþykkja aðilar að nefndin sé sameiginlegur vettvangur og hafi umboð til að fjalla um endurskoðun og mögulegar breytingar á samningnum.
- c. Samráðsnefnd getur gert tillögu til ráðherra og hagsmunaaðila **samningshafa** um breytingar á samningnum.

19. LÖGSAGA OG MEÐFERÐ ÁGREININGSMÁLA

- a. Samningur þessi er gerður á íslensku og er á milli íslenskra aðila. Íslensk lög gilda um samning þennan.
- b. Komi til málhöfðunar vegna samnings þessa gilda reglur laga, nr. 91/1991, um meðferð einkamála, um ákvörðun varnarþings.

[UNDIRRITUNARSÍÐA FYLGIR]

Fylgiskjal III.

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands:

Athugasemdir um frumvarp til laga um stjórn fiskveiða um leigugjald.
(31. október 2014.)

Inngangur

Í þessari greinargerð er fjallað um þrjú efnahagsleg atriði sem snerta frumvarp til laga um stjórn fiskveiða er snertir leigugjald, sem lagt verður fyrir Alþingi á 144 löggjafarþingi.

Greinargerðin er þannig uppbyggð að fyrst er fjallað almennt um efnahagsleg atriði frumvarpsins en síðan eru helstu niðurstöður teknar saman í sérstökum niðurlagskafla.

Um ákveðin efnisatriði frumvarpsins***Greiðsluskýlda***

Í frumvarpinu segir að eigendur íslenskra fiskiskipa sem stunda veiðar á nytjastofnum sjávar skuli greiða leigugjald. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að líkt og með aðra gjaldtöku á atvinnulífið má ætla að ýmsir aðrir muni bera einhvern hluta þessa gjalds en aðeins eigendur skipanna. Þannig má ætla að vel getur verið að sjómenn eða kaupendur afurðanna beri einhvern hluta kostnaðarins í formi lægri launa eða hærra verðs.

Upphæð gjaldsins

Líkt og bent er á í athugasemdum með frumvarpinu hefur reynst erfitt að ná fram niðurstöðu og sátt um það hvað teljist sanngjarnt og eðlilegt leigugjald. Frá efnahagslegu sjónarmiði séð ættu útgerðaraðilar að greiða þann kostnað sem hið opinbera leggur til og snertir margvíslega stjórn veiðanna, s.s. rannsóknir, stjórnsýslu, eftirlit og umsjón. Rétt er þó að hafa í huga að ekki hníga rök til þess að innheimta af greininni þann kostnað sem ríkið leggur til framleiðslu almannagæða. Þannig má taka sem dæmi að ekki eru sérstök rök fyrir því að innheimta gjald af útgerðinni vegna kostnaðar við dómstóla eða grunnrannsóknir, frekar en af öðrum atvinnugreinum.

Í frumvarpinu kemur fram að leigugjaldið miðist við 12% af reiknaðri framlegð. Eins og áður segir hefur ekki náðst að koma á sátt um hvað teljist sanngjarnt og eðlilegt leigugjald. Engar frekari skýringar má finna í frumvarpinu eða útskýringum þess af hverju fyrrgreint hlutfall varð fyrir valinu.

Miðast er við að leggja á leigugjald fyrir hvern nytjastofn áður en fiskveiðiárið er hafið. Ákvörðun upphæðar leigugjaldsins er því byggt á afkomu undangengins árs en ekki raunverulegri afkomu. Slíkt tímamISRæmi er augljóslega ekki ákjósanlegt en vel má vera að það sé illskásta útfærslan.

Í frumvarpinu er lagt til að upphæð gjaldsins miðist við sérskilgreinda reiknaða framlegð við veiðar á einstökum nytjastofnum. Þessi sérskilgreinda reiknaða framlegð miðast við færri kostnaðarliði en eru notaðir við útreikninga á hefðbundinni framlegð. Að hluta til virðist hugmyndin um leigugjaldið og upphæð þess eiga rót sína að rekja til skattlagningar sk. auðlindarentu en samkvæmt fræðunum getur auðlindarenta myndast við ákveðin skilyrði. Fræðilega endurspeglar auðlindarenta hærra afkast ýmissa auðlinda við ákveðnar aðstæður en almennt tíðkast í hagkerfinu á hverjum tíma. Það getur þó verið miklum erfiðleikum bundið að ákvarða hvort auðlindarenta er til staðar á hverjum tíma og hve mikil hún er. Færa má veigamikil rök fyrir því að auðlindarenta í íslenskum fiskveiðum sé ekki til staðar í hagnaði flestra þeirra fyrirtækja sem nú stunda útgerð.

Það er rétt að hafa þetta í huga varðandi efnahagsleg áhrif leigugjalda eins og þau eru sett fram í ofangreindu frumvarpi. Í frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir því að ákveðið lágmark sé á upphæð sameiginlegra leigugjalda. Svo lengi sem sú upphæð er ekki hærri en nemur kostnaði hins opinbera vegna greinarinnar er hæpið að rökstyðja slíka gjaldtöku með vísan til auðlindarentu. Ári illa í íslenskum sjávarútvegi, t.d. vegna aflabrests, ástands á mörkuðum eða öðru slíku, má allt eins gera ráð fyrir að greinin verði ekki aflögufær um gjöld þótt einungis sé um að ræða lágmarksgjaldheimtu. Ekki er tekið sérstaklega tillit til þess að fyrirtæki í greininni geta mögulega ekki greitt lágmarksgjaldið þar sem það er ákvarðað 5,5 kr/kg á óslægðan landaðan afla í þorski og mun verða uppfært miðað við vísitölu neysliverðs óháð ástandi í greininni og á mörkuðum í framtíðinni.

Önnur áhrif veiðigjaldanna

Ljóst má vera að álagning leigugjalda skapar tekjur fyrir ríkissjóð. Hluti þeirra tekna fer í umsjón og rekstur stjórnkerfis fiskveiða en afganginn, ef einhver er, getur ríkið varið til annarra verkefna. Á móti kemur að leigugjöldin munu draga úr hagnaði fyrirtækja í íslenskum sjávarútvegi og veikja samkeppnisstöðu þeirra á alþjóðlegum markaði.

Fylgiskjal IV.

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands:

Athugasemdir við frumvörp til laga um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, með síðari breytingum (samningaleið) og frumvarp til laga um kvótaþing. (31. október 2014.)

Inngangur

Í þessari greinargerð er fjallað um nokkra efnahagslega þætti sem snerta frumvarp til laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006, með síðari breytingum.

Greinargerðin er þannig uppbyggð að fyrst er fjallað almennt um efnahagsleg atriði frumvarpsins en síðan eru helstu niðurstöður teknar saman í sérstökum niðurlagskafla.

Um ákveðin efnisatriði frumvarpsins*Um markmið laganna*

Í 1. gr. frumvarpsins er fjallað um eignarhald auðlindarinnar og hvert markmið laganna er. Í þessu sambandi er vert að nefna að markmið um að „hagkvæmri nýtingu [nyttjastofna á Íslandsmiðum]“ og „hámarka þjóðhagslegan ávinning af auðlindinni“ getur hæglega stangast á við markmið um að „treysta atvinnu og byggð í landinu“.

Fyrirkomulag réttinda

Samkvæmt núgildandi lögum er aflahlutdeild úthlutað til skipa en verði frumvarpið að lögum verður þeim úthlutað til eigenda skipa, að gefnum ákveðnum skilyrðum, með samningi. Ætlunin er að gera einn samning fyrir hverja tegund við viðkomandi aðila sem síðan er gert skylt að skrá viðkomandi aflahlutdeild á skip í rekstri, hvort heldur eitt eða fleiri.

Hagfræðilega séð skiptir það miklu varðandi hagkvæmni fiskveiðistjórnunarkerfa sem byggja á réttindum að réttindin uppfylli ákveðin skilyrði að því leyti sem unnt er. Má þar nefna skilyrði um skiptanleika, framseljanleika, öryggi og varanleika réttindanna. Ef þessi skilyrði eru takmörkuð með einum eða öðrum hætti má leiða að því rök að það dragi úr mögulegri hagkvæmni kerfisins. Í þessu ljósi skiptir úthlutun aflahlutdeilda máli, þ.e. hvort úthlutað er á skip eða aðila sem eiga skip. Það að tengja ekki aflahlutdeildir við skip, heldur eigendur þeirra, sem síðan geta ráðstafað þeim að vild, ætti að öðru jöfnu að auka mögulega hagkvæmni. Þá myndi það hugsanlega auka enn á hagkvæmni kerfisins ef réttindin eru ekki bundin við eigendur skipa, heldur geti einnig þeir sem engin skip eiga keypt samninga.

Skipting aflaheimilda milli flokka

Í 6. gr. frumvarpsins er tilgreint að 94,5% af heildarafla í hverri tegund fari í sk. flokk 1 þar sem rétti til veiða er stjórnað með samningum. Þá skuli 5,5% af leyfðum heildarafla í hverri tegund falla í sk. flokk 2, og skal ráðherra mæla nánar fyrir um hvernig þeim heildarafla skuli ráðstafað með reglugerð. Skal aflaheimildum sem falla í flokk 2 ráðstafað á grundvelli bóta- og ívilnunar sjónarmiða óháð samningum. Í þessu sambandi skal nefnt að fiskveiðistjórnun sem byggir á vel skilgreindum eignarréttindum hefur sýnt sig að reynast vel við að ná markmiðum varðandi hagkvæmni veiða og sjálfbærni stofna. Önnur stjórnkerfi, s.s. takmörkun fjölda veiðidaga, ákvæði um notkun eða bann ákveðinna veiðarfæra o.s.frv. hafa

hins vegar almennt séð leitt til verri niðurstöðu. Í núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi er nú þegar álika stóru hlutfalli af leyfilegum hámarksafla ráðstafað í strandveiðar, byggðakvóta og línuívilnanir. Hið nýja ákvæði er sett í þeim tilgangi að fastsetja stærðir flokkanna, og er það eitt og sér til bóta sé litið til markmiðs um að hámarka þjóðhagslegan arð af auðlindinni.

Í sömu grein segir að ráðherra geti skipt á aflaheimildum í einstökum tegundum úr flokki 1 á hverju fiskveiðiári fyrir aflamark í öðrum tegundum eftir því sem hann telur þörf fyrir. Hér má spyrja hvernig þetta ákvæði verður útfært og hvort ekki sé heppilegra að miða við einhvers konar mat á verðmæti þeirra tegunda sem skipt er einni fyrir aðra frekar en að miða við kg.

Forkaupsréttur sveitarfélaga

Forkaupsréttur sveitarfélaga vegna viðskipta með leigusamninga eða flutninga samnings-eigenda sem kunna að eiga sér stað til aðila annarra sveitarfélaga ætti að öðru jöfnu ekki að draga úr hagkvæmni kerfisins. Þó er tekið fram að sveitarstjórnir verði að hafa áður tryggt að fyrir hendi sé aðili innan sveitarfélags er uppfylli skilyrði laganna til að vera samningshafi sem hún muni ráðstafa viðkomandi réttindum til. Ekki er ljóst hvers vegna þetta seinna skilyrði er sett fram í frumvarpinu. Við nýtingu forkaupsréttar tekur viðkomandi sveitarfélag áhættu og betur færi að sú áhætta sé öllum ljós frekar en að látið sé líta út fyrir að sá aðili sem „fyrir hendi“ sé sá sem taki áhættuna af nýtingu forkaupsréttarins. Sveitarfélög skulu ekki eiga aflamark enda ekki hlutverk þeirra að stunda útgerð. Ákvæði um forkaupsrétt sveitarfélaga mun að öðru óbreyttu gera flutning aflaheimilda milli sveitarfélaga erfiðari en ella, sem aftur dregur úr efnahagslegri hagkvæmni.

Kvótaþing

Í frumvarpi um kvótaþing eru sérstök ákvæði er snerta stofnun kvótaþings. markmiðið að skapa opinberan og gagnsæjan vettvang viðskipta með aflamark og annast greiðslumiðlun milli kaupenda og seljenda. Þá er litið til þess að stofnun kvótaþings muni gera nýliðum auðveldara um vik að nálgast aflaheimildir. Einnig er tekið fram að jöfn skipti útgerða á aflamarki þurfi ekki að fara um kvótaþingið.

Til að hægt sé að mæla með því að koma á fót opinberum kvótamarkaði með lögum þarf að sýna fram á að einhvers konar markaðsbrestir komi í veg fyrir að frjáls viðskipti með kvóta geti ekki átt sér stað að öðru óbreyttu. Í þessu samhengi er rétt að hafa í huga að markaðir geta virkað ágætlega þótt þeir séu ekki miðstýrðir af hinu opinbera. Má taka dæmi af fasteignamarkaði á Íslandi þar sem eru fjölmargir aðilar sem taka að sér að leiða saman kaupendur og seljendur. Þinglýstir kaupsamningar veita ágætis upplýsingar um stöðuna á markaðnum hverju sinni. Á sama hátt verður ekki svo auðveldlega séð að núverandi fyrirkomulag varðandi viðskipti með aflamark sé svo gallað að það kalli á stofnun sérstaks kvótaþings. Að minnsta kosti verður að benda á skýr dæmi um markaðsbresti, t.d. alvarlega ósamhverfni upplýsinga (þ.e. þegar annar aðili viðskiptanna hefur meiri og betri upplýsingar um gæði þeirrar vöru sem verslað er með en hinn) eða annað slíkt til að réttlæta stofnun miðstýrðs markaðar með samningana. Ef augljósir markaðsbrestir eru ekki til staðar má færa fyrir því rök að stofnun opinbers kvótaþings leggi óþarfa kostnað á samfélagið.

Röksemdum fyrir stofnun opinbers kvótaþings í frumvarpinu má skipta í tvennt. Annars vegar skal það vera opinber og gegnsær vettvangur viðskipta með aflamark og hins vegar er því ætlað að annað greiðslumiðlun milli kaupenda og seljenda. Til að skapa opinberan og gegnsæjan vettvang viðskiptanna mætti beita öðrum hagkvæmari aðferðum. Þannig mætti,

t.d. gera samninga vegna viðskiptanna opinbera og tilkynningarskylda til Fiskistofu. Í samningunum kæmi fram umfang viðskiptanna, eðli þeirra, upphæðir og aðrir skilmálar. Fiskistofa, eða annar opinber aðili, gæti síðan unnið úr þeim upplýsingum til opinberrar birtingar. Lítil þörf virðist vera fyrir að kvótamarkaður sé settur á fót til þess að annast greiðslumiðlunina sjálfa.

Almennt um samningana

Samningar ríkis og útgerðaraðila um aflahlutdeildir mynda réttindi. Eins og áður sagði skiptir það miklu máli fyrir efnahagslega niðurstöðu þess kerfis sem hér um ræðir að þessi réttindi uppfylli, svo sem kostur er, ákveðna eiginleika. Í 9. gr. frumvarpsins er fjallað um nokkra þeirra.

Í þessu sambandi skiptir miklu að þau réttindi sem samningarnir veiti séu varanlegir, öruggir og framseljanlegir.

Varðandi varanleikann og öryggið má nefna að frumvarpið gerir ráð fyrir að samningarnir verði gerðir til 23 ára og ríkið getur sagt þeim upp í heild eða að hluta með að lágmarki 15 ára fyrirvara, þó fyrst eftir 1/9/2023. Sé samningi ekki sagt upp framlengist hann um eitt ár í senn með sama uppsagnarfrest. Með þessu eru aflaheimildir einungis varanlegar í þeim skilningi að þær verða ekki felldar niður eða breytt nema með lagasetningu.

Hagfræðilega séð færi best á því að réttindin væru til sem lengst tíma. Nánast öll réttindi, þ.m.t. atvinnuréttindi, eru einungis varin af lögum þannig að ekkert nýtt er í því. Hér þarf hins vegar að velta fyrir sér hvort þessir samningar veiti meira öryggi en það kerfi sem notast er við í dag.

Að hluta er hér um lögfræðilegt álitamál að ræða, þ.e. hvort frumvarpið leiðir til meiri vissu eða öryggis um framtíðarfyrirkomulag greinarinnar fyrir þá sem stunda útgerð eða ekki. Svo virðist sem að með þessum breytingum skýrist til muna að handhafar samninga geta leitað skaðabóta telji þeir að stjórnvöld eða aðrir hafi brotið á þeim réttindum sem samningarnir veita þeim frá því kerfi sem nú er í gildi. Út frá hagfræðilegu sjónarmiði er það til bóta.

Hvað framseljanleikann varðar er fjallað um hann í 16. gr. frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að leyfilegt verði að framselja samning að hluta eða öllu leyti. Framsal er þó bundið þeim takmörkunum að framsalshafi uppfylli skilyrði laganna um að vera samningshafi, þ.e. að hann eigi skip með almennu veiðileyfi. Einnig er gert ráð fyrir að framsalshafi megi ekki fá aflahlutdeild sem er bersýnilega umfram veiðigetu skipa í rekstri hans.

Þessar takmarkanir á framseljanleika eru ekki til þess fallnar að auka hagkvæmni fiskveiðistjórnunarkerfisins. Þær draga úr möguleika markaðar með samningana til að nýta alls kyns upplýsingar sem geta aukið hagkvæmni, t.d. með því að kaupa samninga til að draga úr sókn eða með ýmis konar spákaupmennsku sem getur gert verðmyndun þeirra margbreytilegri og næmari fyrir breytingum í umhverfi greinarinnar. Út frá hagfræðilegum sjónarhóli er ekkert sem segir að það sé óheillavænlegt að aðrir en þeir sem eiga skip geti fjárfest í slíkum samningum sem hér um ræðir. Þvert á móti getur það verið mjög gott þar sem það fjölgar viðskiptum og gerir markaðinn með samninga skilvirkari en ella.

Niðurlag

Hagfræðilega séð er varasamt að beita fiskveiðistjórn til að ná öðrum markmiðum en þeim sem snúa að hagkvæmni veiða og sjálfbærni stofna. Önnur markmið, s.s. er snerta byggðamál, atvinnumál eða önnur félagsmál verður betur náð með öðrum leiðum. Þannig fer best

á því að hámarka sjálfbærann afkastur veiðanna og leita síðan annarra leiða til að dreifa samfélagslegum ábata þeirra til að ná öðrum markmiðum.

Í því frumvarpi sem hér er til umræðu er lögð til sk. „samningaleið“ varðandi aflahlutdeildir. Eftir því sem þau réttindi sem samningarnir veita verða varanlegri, framseljanlegri og skiptanlegri, þeim mun meiri hagkvæmni er fólgin í slíku fyrirkomulagi. Ef hið nýja samkomulag veitir meira öryggi varðandi réttinn til veiða en gildir í núverandi kerfi, er breytingin til bóta. Ef svo væri ekki mætti ætla að hagræn áhrif hins nýja frumvarps yrðu neikvæð miðað við það kerfi sem verið hefur um langt skeið. Þá skiptir miklu í þessu sambandi að tryggt er að ekki sé hægt að segja upp samningum utan uppsagnarfrests nema að til komi greiðsla skaðabóta.

Ekki verður séð að frá efnahagslegu sjónarmiði sé nauðsynlegt að koma á fót opinberu kvótapiingi, nema að hægt sé að sýna fram á mikilvæga markaðsbresti í því kerfi sem nú er. Markmiðum um opin viðskipti með kvóta og gagnsæi slíkra viðskipta má ná með öðrum hagkvæmari leiðum.

Fylgiskjal V.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða,
nr. 116/2006, með síðari breytingum (samningaleið).**

Kynning 1

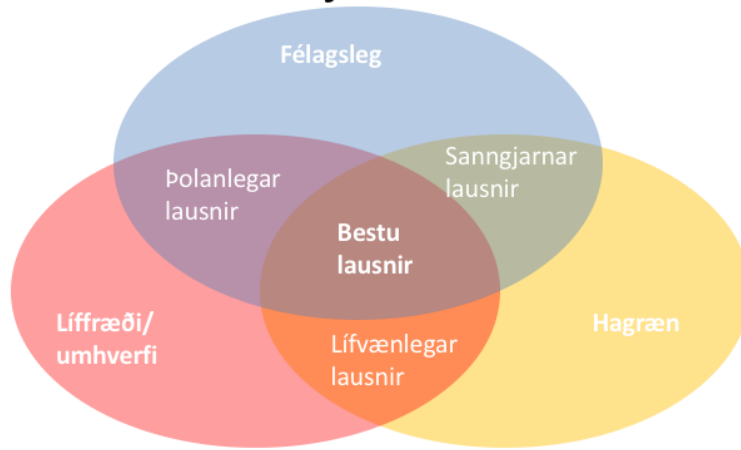
Veiðigjald og útreikningur þess

Farið er yfir almennt yfir ástæður álagningar veiðigjalda og hvernig það er lagt á í dag.

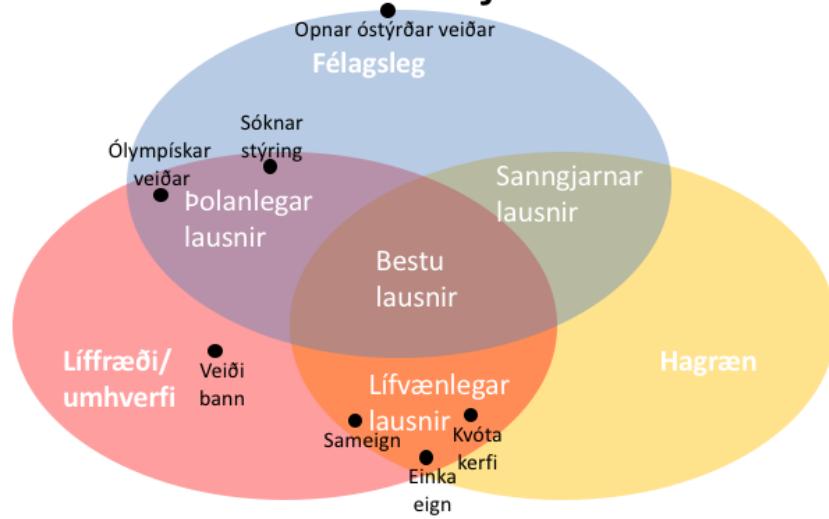
Markmið fiskveiðistjórnunar

- Líffræðileg
 - Sjálfbær nýting fiskistofna
 - Skaðlaus umgengni...
- Félagsleg
 - Jafn aðgangur
 - Sanngjörn skipting...
- Hagræn
 - Rekstrarleg sjálfbærni
 - Skilvirkni
 - Arðsemi...
- Stjórnun og eftirlit
 - Einfaldleiki
 - Skilvirkni...

Ólík sjónarmið



Ólík fiskveiðistjórnkerfi



Hvað er renta (economic rent)

- Tekjur umfram eðlilegt endurgjald fyrir framleiðsluþætti
 - Aðföng
 - Vinnuafli
 - Fjármagn (þ.m.t. þóknun til eigenda)
- Að gefnum vissum skilvirkni skilyrðum (t.d. fullkomin samkeppni) á renta í rekstri ekki að geta verið viðvarandi
 - laðar að sér nýja frameiðendur

Auðlindarenta

- Takmarkaðar náttúruauðlindir skapa skilyrði fyrir viðvarandi rentu – auðlindarentu


Tegundir auðlindarentu

- Misgæðarenta/mismunarenta (Differential/Ricardian rent)
 - Til komin vegna mismunandi eiginleika ólíkra auðlinda
 - Sjá mun á arðsemi ólíkra virkjanakosta
- Hörgulrenta/skortsrenta
 - Til komin vegna takmarkaðs framboðs á auðlind
 - Sjá hagnað í olíuvinnslu, fiskveiðum, námustarfsemi...
- Aðstöðurenta/nýsköpunarrenta (quasi rent / entrepreneurial rent)
 - Gæði stjórnunar, nýsköpun fyrirtækja o.s.fr. leiðir til umframhagnaðar

Skattlagning rentu

- Auðlindagjöld (tekjuskattar/magngjöld)
 - Einföld í innheimtu
 - Óskilvirk ef gæði auðlinda eru ólík (en óskertur hvati til hagræðingar)
 - Geta komið í veg fyrir nýtingu þjóðhagslega hagkvæmra jaðarkosta
- Rentugjöld
 - Geta tekið tillit til mismunandi gæða auðlinda
 - Koma síður í veg fyrir nýtingu jaðarkosta
 - Flókin í innheimtu
 - Geta dregið úr hvata til nýsköpunar/hagræðingar
- Öll skattlagning leiðir til þess að hvatinn til að leita nýrra auðlinda minnar (alltaf eitthvert allratap)

Skattlagning auðlindarentu

- Erfitt að mæla rentu
 - Hvað eru:
 - Tekjur
 - Kostnaður
 - Fjármagnspörf
 - Fjármagnskostnaður

Hvati til “hagræðingar”
gagna til að sleppa við
skatt
 - Hvaða gögn á að leggja til grundvallar
 - Gögn frá einstökum nýtingarverkefnum eða aðilum eða heilum atvinnugreinum
 - Samtímagögn eða eldri gögn

Gallar auðlindagjaldtöku

- Hagnaðarvon er sterkur hvati til nýsköpunar – einnig á sviði fiskveiða og vinnslu
- Erfitt að gera gjaldtöku þannig úr garði að hún hafi ekki áhrif á hvatann til að leita nýrra leiða til að skapa arð með nýtingu náttúrugæða – sköpun auðlinda

Raunveruleiki auðlindanýtingar

- Erfitt að greina auðlindaarð frá öðrum uppsprettum arðs
 - Hagnaður, aðstöðurenta, kostnaður fastra framleiðsluþátta, arður af markaðsstarfi...
- Margbreytileiki einkennandi
 - Mismunandi auðlindir
 - Nýtingaraðilar
 - Aðstæður...

Núverandi lög um veiðigjald

*Tekjur-kostnaður-ávöxtunarkrafa*fjármagnspörf*

- Stuðst við gögn frá Hagstofu Íslands
 - Álagning veiðigjalds fyrir fiskveiðiárið 2017/2018 mundi byggja á rekstrargögnum ársins 2015
- Veiðum og vinnslu slegið saman að hluta (20%)
- Stuðst við meðaltöl fyrir botnfisk og uppsjávarfisk
- Afkomiúgildi notuð til að dreifa milli tegunda

Gallar núverandi kerfis

- Of gamlar upplýsingar
 - Byggir á skattagögnum sem nýust geta verið 20 mánaða
 - Sjávarútvegur háður miklum breytingum á skömmum tíma
- Ófullkomin dreifing
 - Dreift með þorskígildisstuðlum (hlutfallsegu verði)
 - Afar veikt samhengi milli verðs og afkomu
 - Afleiðing er ósanngjörn dreifing gjaldsins

Afkomustuðlar

- Styðjast við nýjustu fáanleg gögn
 - Aflaverðmæti úr löndunarsýrlsum Fiskistofu
 - Sókn samkvæmt afladagbókum
 - Hlutfall aflahluta og kostnaður á sóknardag sóttur í skattagögn (Hagstofa)
- Afkoma reiknuð fyrir hverja fisktegund (og bátaflokk)
- Býður upp á möguleika á endurútreikningi og leiðréttingum ef aðstæður breytast

Útreikningar

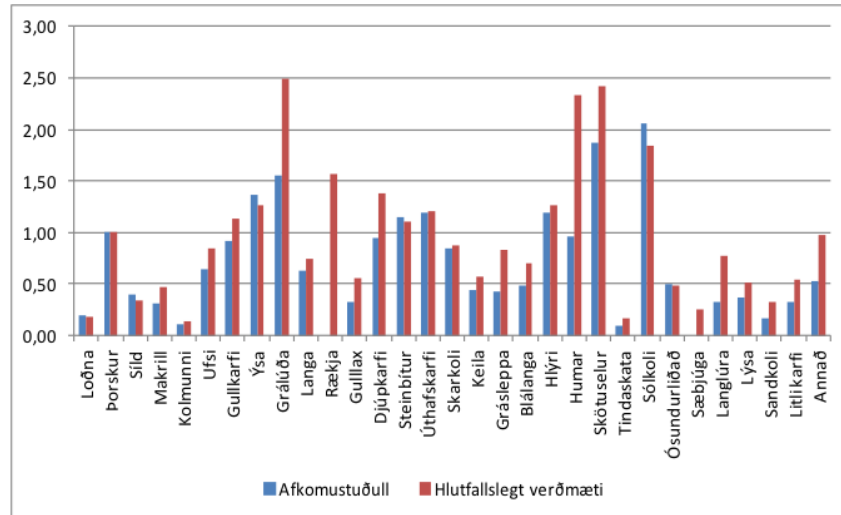
- Veiðidögum skipt milli tegunda á grundvelli aflaverðmætis í hverri veiðiferð
- Hlutfall aflahluta reiknað fyrir hvern bátaflokk
- Framlegð byggð á aflaverðmæti landaðs afla að frádregnum aflahlutum og kostnaði vegna úthalds

Kostnaðarliðir líkansins

✓	2.2 Önnur laun
✓	2.4 Olíur
✓	2.5 Veiðarfæri
✓	2.6 Viðhald
✓	2.7 Frystikostn. umbúðir og fl.
✓	2.8 Flutningskostnaður
✗	2.9 Laun v/skrifstofu
✗	2.10 Skrifst.kostnaður
✓	2.11 Tryggingar
✗	2.12 Sölu­kostnaður
✓	2.13 Löndunarkostnaður
✗	2.14 Kvótaleiga
✗	2.15 Önnur gjöld

Kostnaðarliðir sem teknir eru með við útreikning á afkomustuðlum

Afkomustuðlar VS ÞÍG (12/13)

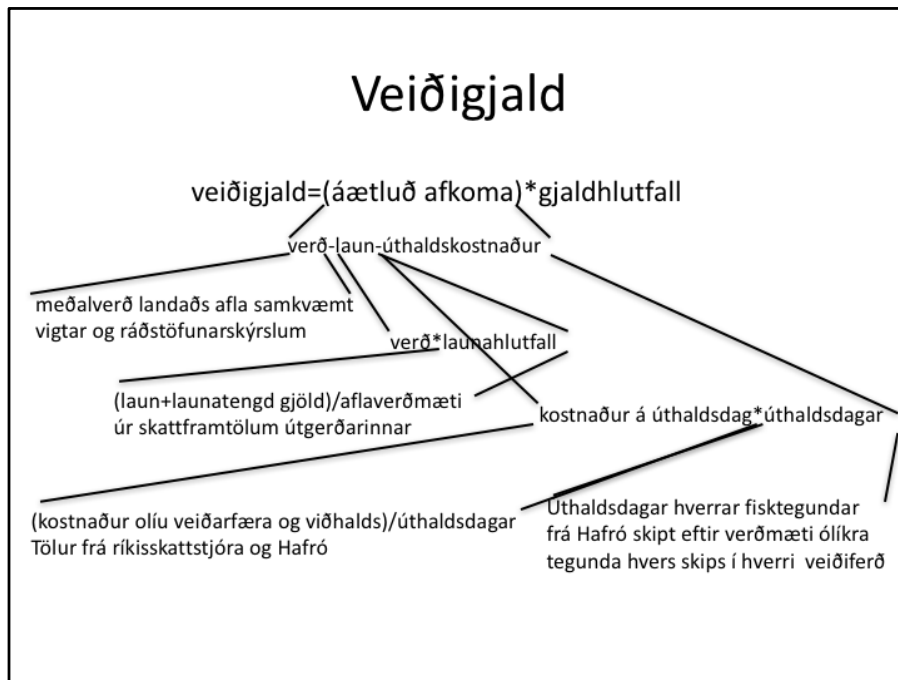


Samanburður afkomustuðla og þorsgildisstuðla

Tillaga Sigurðar Inga

- Upphæð gjalds er hlutfall af áætlaðri afkomu við veiðar einstakra tegunda
- Fast gjald lagt á landaðann afla
- Afkoma áætluð á grundvelli meðal fiskverðs, launahlutfalls, úthalds og úthaldskostnaðar

Útskýringar á reikniðferð frumvarps Sigurðar Inga Jóhannssonar við útreikning veiðigjalda.



Mynd af líkani frumvarps Sigurðar Inga. Sambærileg aðferð við mat á afkomustuðlum núgildandi veiðigjalds.

Útfærsla

- Veiðigjald á hverja fisktegund:

$$\text{Veiðigjald} = \text{Verð} * \text{Afkoma} / \text{Verð} * \text{Gjaldhlutfall}$$

$$\text{Veiðigjald} = \text{Afkoma} * \text{Gjaldhlutfall}$$

$$V = \text{Afkoma} * T$$

$$V = (\text{verð} - \text{laun} - \text{úthaldskostnaður}) * T$$

Kostnaður á úthaldsdag Gjaldhlutfall

$$V = (P - P * L - K * D) * T$$

Verð Launahlufall

Úthaldsdagar

Önnur framsetning sömu útreikninga.

Gögn

- Verðmæti og magn einstakra veiðiferða úr vigtar- og ráðstöfunar-skýrslum Fiskistofu
 - Nýjast um tveggja mánaða gamalt
- Launahlutföll og úthaldskostaður einstakra skipa úr skattframtölum
 - Nýjast um 18 (eða 6) mánaða gamalt en launahlutfall breytist hægt og úthaldskostnað má vísitöluleiðrétta
- Úthaldsdagar úr afladagbókum Hafrannsóknarstofnunar
 - Nýjast um tveggja mánaða gamalt

Veiðigjöld í öðrum löndum

(Grænland, Færeyjar, Danmörk, Noregur og Kanada)

Gunnar Haraldsson
09.06.2017



Notast er við ársmeðaltal á miðgengi seðlabanka Ísland við útreikninga í íslenskum krónum.

Veiðigjöld á Grænlandi

- Fimm mismunandi veiðigjaldakerfi:
 - Eftirlitsgjald: Reiknast á kíló aflamark eða aflamagn.
 - Rækja: Veiðigjald reiknast sem breytilegt hlutfall af söluverði.
 - Úthafsveiðar á grálúðu: Veiðigjald reiknast sem grunngjald sem breytist í takt við þróun í söluverði og olíuverði.
 - Strandveiðar á grálúðu: Veiðigjald reiknast sem fast hlutfall af söluvirði.
 - Úthafsveiðar á uppsjávar- og bolfISK: Veiðigjöld eru föst krónu tala á kíló.

INTELLECON

Ekki eitt veiðigjaldakerfi við lýði í Grænlandi heldur eru þau a.m.k. fimm.

Veiðigjöld á Grænlandi

Eftirlitsgjald

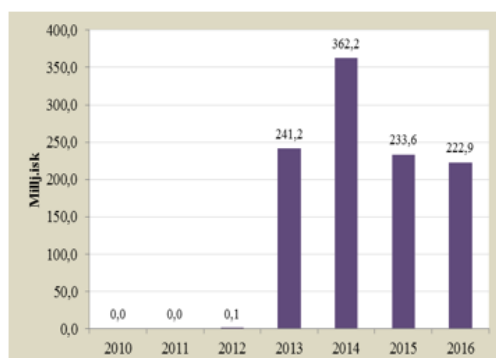
- Fyrst lagt á 2010 í reglugerð
 - Ætlað að standa undir hluta kostnaðar við eftirlit fiskveiða hjá Fiskistofu Grænlands.
 - Upphaflega tvískipt:
 - Árlegt skráningargjald: ca. 22.500 ISK á leyfi í strandveiðum á öðrum tegundum en rækju. Afnumið 2013.
 - Gjald á kíló: ca. 900 ISK á kíló aflamark eða aflamagn (í veiðum utan aflamarks) í úthafsveiðum og strandveiðum á rækju.



Gengi 2017.

Veiðigjöld á Grænlandi

Heildarálagning eftirlitsgjalds




INTELLECON

Heildarálagning veiðigjalda á rækju á miðgengi hvers árs.

Veiðigjöld á Grænlandi

Veiðigjöld á rækju

- Fyrst lagt á 1986 í reglugerð
 - Heildargjöld voru ákveðin í tengslum við fjárlagagerð hvert ár og deilt á rækjukvóta sem ekki var löndunarskyldur.
- Ný lög um veiðigjöld á rækju 1991
 - Tekjustofn við útreikning á veiðigjaldi var útflutningsverðmæti frá beinum útflutningi rækjutogaranna.
 - Gjaldagrunnur var framleiðsla rækjutogaranna út á hafi til útflutnings.
 - Innheimt ársfjórðungslega sem hlutfall (gjaldprósenta) af tekjustofni í ársfjórðungnum af frádrögnum afslætti sem nam ca. 9,25 millj.ISK) á skip. Löndunarskyld rækja var undanþegin gjaldskyldu.
 - 1. janúar 1991: Gjaldprósenta 11%.
 - 1. janúar 1992: Gjaldprósenta 9%.
 - 1. júlí 1992: Gjaldprósenta 1%.
 - 1. janúar 1999: Gjaldprósenta 3% og afsláttur fjarlægður.
 - 1. janúar 2002: Gjaldprósenta 1%.


INTELLECTON

Eins og sjá má hefur gjaldprósentan verið ólík milli ára.

Veiðigjöld á Grænlandi

Veiðigjöld á rækju

- 2004 – Grundvallarbreyting á lögnum
 - Útreikningur á veiðigjaldi gerður meira markaðstengdur.
 - Veiðigjald reiknað sem hlutfall (gjaldprósenta) af meðaltals útflutningsverðmæti (söluverð) á kíló (beinn útflutningur allra rækjutogara) síðustu fjögurra ársfjórðunga að frádregnum umbúðakostnaði.
 - Gjaldprósenta ákvarðast af reiknuðu söluverði á kíló. Ef verð er undir fyrirfram ákveðnu grunnverði er veiðigjaldið á kíló núll. Gjaldprósentan hækkar um 0,01% fyrir hvern aur sem söluverð hækkar umfram grunnverð, þangað til gjaldprósentaþaki er náð.
 - Grunnverð:
 - 1. janúar 2004: ca. 152 ISK á kíló.
 - 1. janúar 2010: ca. 254 ISK á kíló.
 - 1. janúar 2014: ca. 200 ISK á kíló.
 - Gjaldprósentaþak:
 - 1. janúar 2004: 45%.
 - 1. janúar 2014: 15%.

Veidigjöld á Grænlandi

Veidigjöld á rækju – dæmi um útreikning fyrir rækjutogara árið 2016

– Forsendur (gengi árs 2016):

- Beinn útflutningur í ársfjórðungi: 1.000 tonn.
- Meðal söluverð á kíló: ca. 540 ISK.
- Umbúðakostnaður á kíló: ca. 18 ISK.
- Grunnverð (frá 1. jan.2014): ca. 173 ISK.
- Gjaldprósentaþak (frá 1. jan.2014): 15%.

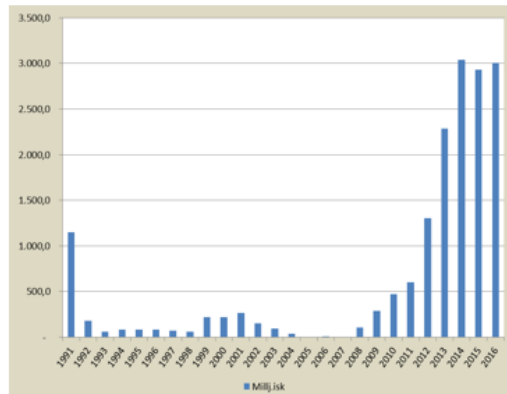
Gjaldprósenta svarar til mismun á söluverði og grunnverði = $30 - 9,6 = 20,4\%$.
Gjaldprósentaþakið ákvarðar þó gjaldprósenta til 15%.

Veidigjaldið reiknast sem hlutfall af mismuni á söluverði og umbúðakostnað:

$$(30 - 1 = 29) \times 15\% = \text{ca. } 78,3 \text{ ISK á kíló}$$

Veiðigjöld á Grænlandi

Heildartekjur af veiðigjaldi á rækju



	Veiðigjöld á kíló úrflutta rækju frá rækjuflotanum															
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DKK	0,9	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,5	0,6	1,4	2,8	3,9	5,0	4,8
ISK	10,3	3,1	1,7	0,7	0,0	0,1	0,1	2,0	6,6	10,0	13,8	31,2	60,1	81,0	98,7	85,9

INTELLECON

Heildarálagning veiðigjalda á rækju á miðgengi hvers árs.

Veiðigjöld á Grænlandi

Veiðigjöld á grálúðu

– Úthafsveiðar – ný lög sem tóku gildi 1. janúar 2013

- 1. janúar 2013 var veiðigjaldið sett ca. 54,5 ISK á kíló.
- Veiðigjaldið fyrir komandi ársfjórðung hækkar eða lækkar í takt við vigtaða þróun á ársfjórðungslegu söliverði á kíló útflutrar grálúðu og verði á Brentolíu.
- Við ákvörðun ársfjórðungslegs söliverðs á grálúðu notast við síðasta þekta meðaltals útflutningsverð á kíló frá hagstofu Danmerkur. Notast er við síðasta þekta ársfjórðungslega heimsmarkaðsverð á Brentolíu.
- Ef verð á grálúðu lækkar eða olíuverð hækkar lækkar vísitalan og þar með veiðigjaldið á kíló. Og öfugt.
- Gjaldagrunnur var bein grálúðuútflutningur framleiðslutogaranna. Löndunarskylt magn var undanþegið veiðigjaldi.
- Frá 1. janúar 2016 var gjaldagrunni breytt þannig að allur grálúðuafli úthafsflotans var gerður gjaldskyldur. Sérstakur grálúðukvóti sem var gerður löndunar- og flökunarskyldur til að skapa atvinnu í landi var þó undanþegin.
- Innheimt ársfjórðungslega.


INTELLECON

Gengi 2013 við útreikning á grunngjaldinu

Veiðigjöld á Grænlandi

Veiðigjöld á Grálúðu - Dæmi um útreikning fyrir úthafsveiðar árið 2016

– Forsendur (gengi árs 2016):

- Heildarafli í ársfjórðungi: 1.000 tonn,
- Meðalhækkun á söluverði frá síðasta ársfjórðungi: 20%.
- Meðalhækkun á olíuverði frá síðasta ársfjórðungi : 10%.
- Grunn veiðigjald: ca. 45 ISK.

Hækkun milli ársfjórðunga:

$60\% \text{ (stuðull grálúða)} \times 20\% \text{ (hækkun á söluverði)} - 22\% \text{ (stuðull olía)} \times 10\% \text{ (hækkun á olíuverði)} = 9,80\%$

Veiðigjöld á Grænlandi

Veiðigjöld á grálúðu

– Strandveiðar – innleitt í lög um veiðigjöld á grálúðu frá 1. janúar 2016

- Veiðigjaldið á kíló er reiknað sem 5% hlutfall af löndunarverði.
- Gjaldagrunnur er landað magn umreiknað í lifandi vigt.
- Innheimt ársfjórðungslega.

Dæmi um útreikning fyrir strandveiðar árið 2016

- Forsendur (gengi árs 2016)
 - Landaður afli í ársfjórðungi: 200 tonn.
 - Meðal löndunarverð á kíló: ca. 270 ISK.

Veiðigjöld á Grænlandi

Heildartekjur af veiðigjaldi á grálúðu



Veiðigjald á kiló	2013	2014	2015	2016
Úthafsfloti				
DKK	2,6	2,7	3,0	2,6
ISK	55,7	55,2	58,1	46,8
Strandveiðar				
DKK				1,0
ISK				17,1

INTELLECON

	ISK		DKK	
	Úthafs	Strand	Úthafs	Strand
2013	409,3		18,8	
2014	415,5		20	
2015	566,9		28,9	
2016	443,2	525,7	24,7	29,2

Veiðigjöld á Grænlandi

Veiðigjöld á uppsjávarfISK

- Innleitt í lög um veiðigjöld á grálúðu frá 1. maí 2014
 - Veiðigjald á makríl tók í gildi 1. maí 2014
 - Veiðigjald á loðnu og síld tók í gildi 1. janúar 2016
 - Veiðigjaldið er föst krónutala á kíló:
 - Makrill
 - » Grænensk skip: ca. 14,3 ISK en lækkar í ca. 6 ISK frá 1. júní 2017
 - » Erlend leiguskip: ca. 22,5 ISK en lækkar í ca. 15 ISK frá 1. júní 2017
 - Síld
 - » Grænensk skip: ca. 3,75 ISK
 - » Erlend leiguskip: ca. 12 ISK
 - Loðna
 - » Grænensk skip: ca. 2,25 ISK
 - » Erlend leiguskip: ca. 10,5 ISK
 - Gjaldagrunnur er aflamagn umreiknað í lifandi vigt.
 - Innheimt ársfjórðungslega.

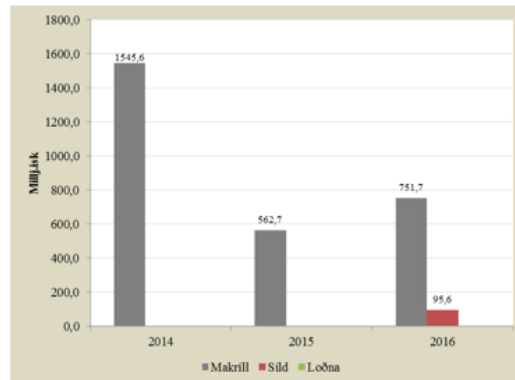


Gengi dagsins í dag.

Ástæðan fyrir að erlend skip greiða hærra gjald er að þau eru leigð með erlendri áhöfn sem greiða ekki skatt á Grænlandi. Þannig mismunurinn er ætlaður að dekkja tapaðar skatttekjur.

Veiðigjöld á Grænlandi

Heildartekjur af veiðigjaldi á uppsjávarfISK




INTELLECON

Það urðu engar tekjur frá veiðigjaldi á loðnu vegna þess að í lögunum var einungis gjaldskyld veiði við Grænland. Öll loðnan var veidd íslenskri lögsögu. Þessu hefur verið breytt núna þannig að allar veiðar grænlenkra skipa sama hvar þær eru verða gjaldskyldar.

Veiðigjöld á Grænlandi

Veiðigjöld á bolfISK

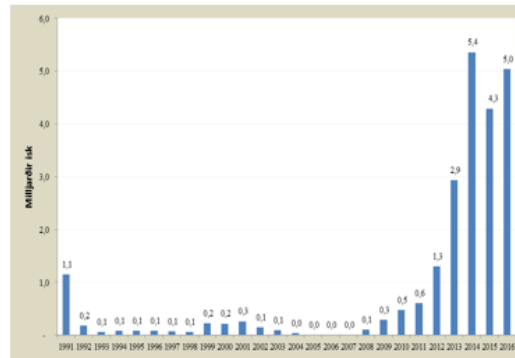
- Innleitt í lög um veiðigjöld á grálúðu frá 1. janúar 2017
 - Veiðigjaldið er föst krónutala á kíló:
 - Þorskur: ca. 8,3 ISK.
 - Ýsa: ca. 8,3 ISK.
 - Karfi: ca. 8,3 ISK.
 - Ufsi: ca. 8,3 ISK.
 - Gjaldagrunnur er aflamagn umreiknað í lifandi vigt.
 - Innheimt ársfjórðungslega.
 - Áætluð heildarálagning 2017 er ca. 225 millj.ISK.



Ástæðan fyrir að það var sett sérstakt veiðigjald fyrir erlend skip er að það er leyft að leigja inn erlend skip með erlendri áhöfn. Mismunurinn á veiðigöldunum er ætlað að dekkja tapaðar skatttekjur.

Veiðigjöld á Grænlandi

Heildartekjur af veiðigjöldum



Veiðigjöld í Færeyjum

- Þrjú mismunandi veiðigjaldakerfi:
 - Föst krónutala á kíló aflamagn.
 - Uppboð á aflaheimildum.
 - Viðbótarprósenta á fyrirtækjaskatt.

Veiðigjöld í Færeyjum

Veiðigjöld – Föst krónutala á kíló

– Innleitt í lög frá 1. janúar 2011

- Gjaldgrunnur er aflamagn umreiknað í lifandi vigt.
- Veiðigjald á kíló 2011:
 - Makrill: ca. 5,4 ISK).
- Veiðigjald á kíló 2012:
 - Makrill: ca. 5,4 ISK uppað 3.000 tonnum og ca. 16,2 ISK yfir 3.000 tonn. Ef afla ekki landað til verksmíðu lagðist auka ca. 43,6 ISK á kíló.
 - Síld: 0,25 DKK (ca. 5,4 ISK) uppað 3.000 tonnum og ca. 16,2 ISK yfir 3.000 tonn. Ef afla ekki landað til verksmíðu lagðist auka ca. 43,6 ISK á kíló.
- Veiðigjald á kíló 2013:
 - Makrill: ca. 16,4 ISK. Ef afla ekki landað til verksmíðu lagðist auka ca. 21,8 ISK á kíló.
 - Síld: ca. 7,6 ISK. Ef afla ekki landað til verksmíðu lagðist auka ca. 43,6 ISK á kíló.
- Veiðigjald á kíló 2014:
 - Makrill: 1,00 DKK (ca. 20,8 ISK). Ef afla ekki landað til verksmíðu lagðist auka 1 DKK (ca. 20,8 ISK) á kíló.
 - Síld: 0,50 DKK (ca. 10,4 ISK) . Ef afla ekki landað til verksmíðu lagðist auka 2 DKK (ca. 41,6 ISK) á kíló.
- Veiðigjald á kíló 2015:
 - Makrill: 1,00 DKK (ca. 19,6 ISK). Ef afla ekki landað til verksmíðu lagðist auka 1 DKK (ca. 19,6 ISK) á kíló.
 - Síld: 0,50 DKK (ca. 9,80 ISK) . Ef afla ekki landað til verksmíðu lagðist auka 2 DKK (ca. 39,2 ISK) á kíló.
- Veiðigjald á kíló 2016:
 - Makrill: 1,00 DKK (ca. 18 ISK). Ef afla ekki landað til verksmíðu lagðist auka 1 DKK (ca. 18 ISK) á kíló.

Gjald reiknað á gengi hvers árs.

Veiðigjöld í Færeyjum

Veiðigjöld – uppboð á aflaheimildum

– Fyrsta uppboði á fISKheimildum var 2011

- Uppboð á 20.000 tonn makríl. Selt á 72 millj.DKK (ca. 1,562 milljarð ISK).
Svarar til 3,6 DKK (ca. 78,1 ISK) á kíló.

– Uppboðsleið var aftur reynd 2016

- Uppboð á 20.000 tonnum af kolmuna. Selt á 2,27 millj.DKK (ca. 40,9 millj.ISK).
Svarar til 0,11 DKK (ca. 2 ISK) á kíló.
- Uppboð á 9.000 tonnum af makríl. Selt á 32,91 millj.DKK (ca. 592 millj.ISK).
Svarar til 3,65 DKK (ca. 65,8 ISK) á kíló.
- Uppboð á 4.000 tonnum af síld. Selt á 14,3 millj.DKK (ca. 257 millj.ISK). Svarar til
3,6 DKK (ca. 64,3 ISK) á kíló.
- Uppboð á 3.000 tonnum af bolfISK. Selt á 10,27 millj.DKK (ca. 185 millj.ISK).
Svarar til 3,42 DKK (ca. 61,6 ISK) á kíló.



Gjald reiknað á gengi hvers árs.

Veiðigjöld í Færeyjum

Veiðigjöld – viðbótarprósenta á fyrirtækjaskatt

– Innleitt í lög árið 2011:

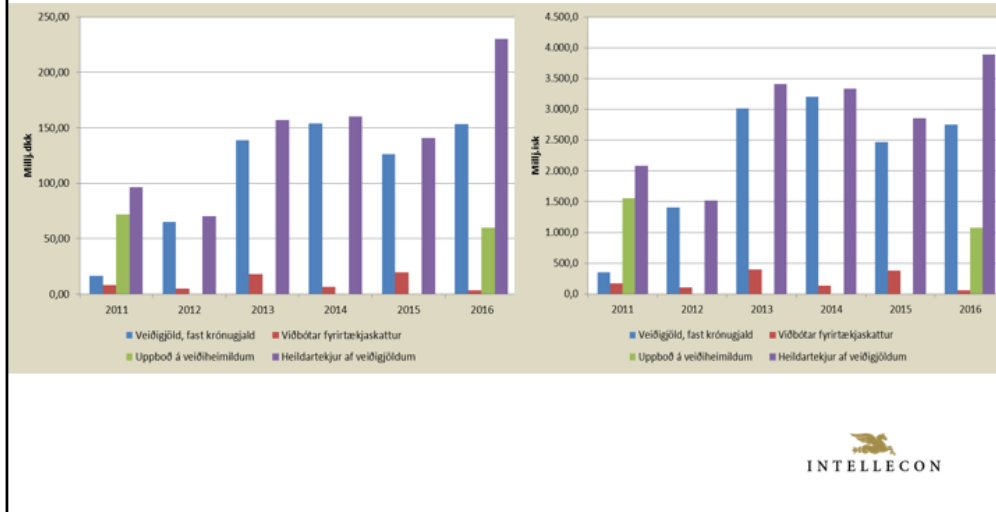
- Gilti fyrir fyrirtæki í fISKveiðum.
- Gilti fyrir fyrirtæki í fISKeldi.
- Fyrirtækjaskattprósenta í Færeyjum er 18%
 - 2011: Viðbót fyrir fyrirtæki í fISKveiðum og fISKeldi var 2,5% á innkomu yfir 1 millj.DKK (ca. 21,8 millj.ISK).
 - 2014: Viðbót fyrir fyrirtæki í fISKveiðum var 7% á innkomu yfir 1 millj.DKK (ca. 20,8 millj.ISK). Viðbót fyrir fISKeldi var 4,5% + 0,5% af tekjum.
 - 2016: Viðbótarprósenta afnumin.



Gjald reiknað á gengi hvers árs.

Veiðigjöld í Færeyjum

Heildartekjur af veiðigjöldum



Hér má sjá þær tölur sem að baki myndunum liggja.

Millj.DKK	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Veiðigjöld, fast krónugjald		16,40	65,10	138,60	154,00	126,00
153,50						
Viðbótar fyrirtækjaskattur		7,80	5,10	18,20	6,30	19,30
3,50						
Uppboð á veiðiheimildum		72,00				
59,80						
Heildartekjur af veiðigjöldum		96,20	70,20	156,80	160,30	141,00
230,00						

Millj.ISK	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Veiðigjöld, fast krónugjald	355,3	1.405,7	3.017,7	3.199,0	2.471,5	
2.754,1						
Viðbótar fyrirtækjaskattur		169,0	110,1	396,3	130,9	78,6
62,8						
Uppboð á veiðiheimildum	1.559,9					
1.072,9						
Heildartekjur af veiðigjöldum	2.084,2	1.515,8	3.414,0	3.329,9	2.850,1	

3.889,8

Veiðigjöld í Danmörku

Veiðigjald – Þróunarsjóður

– Gjaldið tók gildi í gegnum reglugerð árið 2010:

- Tilgangur gjaldsins er að fjármagna þróunarsjóð í tengslum við fISKveiðar. Markmið sjóðsins er fyrst og fremst að auka menntunarstig í sjávarútvegi.
- Veiðigjaldið er 2% af löndunarverðmæti yfir 50.000 DKK (ca. 750.000 ISK).



Finn ekki tölur yfir hverjar tekjurnar eru af gjaldinu. Gengi 2017

Veiðigjöld í Noregi

Veiðigjald af löndunarverðmæti

- Tilgangur gjaldsins er að fjármagna hafrannsóknastofnun, fISKistofu og stofnun varðandi þróun á sjávarútvegi.
- Veiðigjaldið er 1,2% af löndunarverðmæti.

Veiðigjöld af útflutningsverðmæti

- Gjald til að fjármagna markaðssetningu á fISKafurðum.
 - Veiðigjaldið er 0,75% af útflutningsverðmæti.
- Gjald til að fjármagna hafrannsóknarsjóð
 - Veiðigjaldið er 0,3% af útflutningsverðmæti.



Vantar upplýsingar hvenær gjöldin tóku gildi og á grundvelli hverja laga/reglugerða?
Finn ekki tölur yfir hverjar tekjurnar eru af gjöldunum.

Veiðigjöld í Kanada

- Lög um veiðigjöldin tóku gildi árið 1996
- Tilgangur veiðigjaldanna fyrst og fremst til at standa undir hluta af ýmsum opinberum kostnaði í tengslum við fISKveiðar.
- Veiðigjöldin er reiknuð á eftirfarandi hátt:
 - Söknaarveiðar:
 - 207 DKK (ca.3.105 ISK) af löndunarverðmæti upp að 6.900 DKK (ca. 103.500 ISK)
 - 690 DKK (ca. 10.350 ISK) af löndunarverðmæti upp að 172.500 DKK (ca. 2.587.500 ISK) plús
 - 3% af löndunarverðmæti milli 172.500 DKK (ca. 2.587.500 ISK) og 690.000 DKK (ca. 10.350.000 ISK) plús
 - 5% af löndunarverðmæti yfir 690.000 DKK (ca. 10.350.000 ISK)
 - Veiðar með framseljanlegar aflaheimildir:
 - 3% af löndunarverðmæti upp að 345.000 DKK (ca. 5.175.000 ISK) plús
 - 5% af löndunarverðmæti yfir 345.000 DKK (ca. 5.175.000 ISK)
- Heildartekjur af veiðigjöldunum liggja á milli 228 (ca. 3.420 millj.ISK)-255 millj.DKK. (ca. 3.825 millj.ISK) á ári.



Hér er miðað við gengi 2017.

Kynning 3

Veiðigjöld á Grænlandi og tillögur um nýtt fyrirkomulag

Nefnd um gjaldtöku í sjávarútvegi - Trúnaðarmál

Gunnar Haraldsson
29. maí 2017



Um er að ræða helstu atriði varðandi þá vinnu sem undirritaður vann fyrir grænlensk stjórnvöld.

Forsaga

- Fenginn til að vinna skýrslu fyrir grænlsku landsstjórnina (fjármálaráðuneytið)
- Unnið í samvinnu við ráðuneytið (Hilmar Ögmundsson), sjávarútvegsráðuneyti, hagstofu, og sérstakan vinnuhóp hagaðila

Unnið í nánu samráði og samvinnu við ofangreinda aðila.

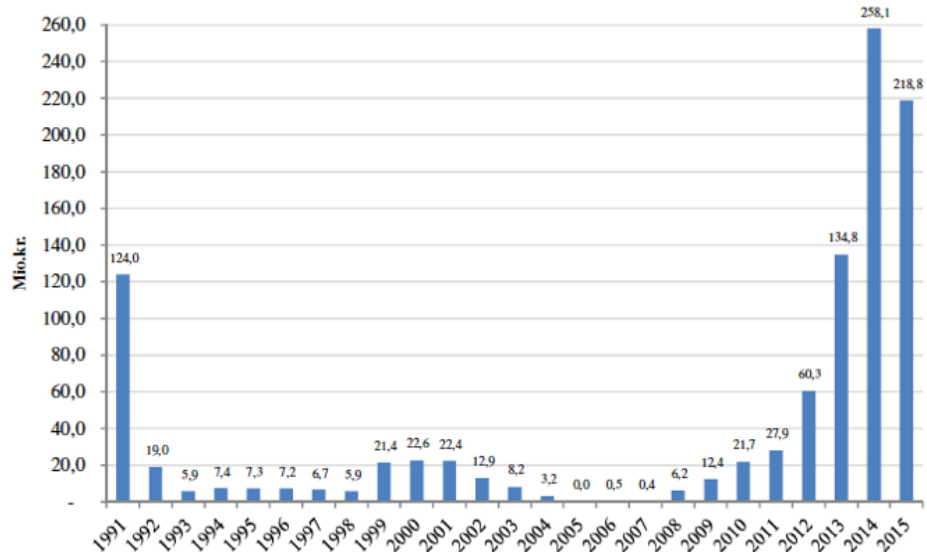
Uppbygging skýrslu

- Gögn
- Yfirlit yfir grænlskan sjávarútveg
- Skilgreining á auðlindarentu og fræðilegur grunnur
- Auðlindagjöld í sjávarútvegi í ólíkum löndum
 - Færeyjar
 - Ísland
 - Önnur Norðurlönd
 - Kanada
- Afkoma í grænlskum sjávarútvegi og umfang rentu
- Hagræn áhrif vinnslu- og flökunarskyldu
- Tillögur
- Athugasemdir vinnuhóps

Grænlenstur sjávarútvegur

- Lang mikilvægasti atvinnuvegur Grænlandinga
- Efnahagslegt umfang
- Félaglegt umfang
- Auðlindin í sameiginlegri eigu þjóðarinnar
- Unnið að nýjum lögum um stjórn fiskveiða
- Núverandi kerfi flókið og ætlað að ná samtímist margs konar markmiðum
 - Efnahagslegum
 - Félaglegum
 - Bygðasjónarmið
- Rækja og grálúða mikilvægustu tegundirnar
 - Úthafsveiðar
 - Strandveiðar
 - ...

Figur 4.1: Samlede bruttoprovenu fra fiskerirelaterede afgifter



Kilde: Skattestyrelsen og GFLK.

Þessi mynd sýnir samanlagðar tekjur Grænlandinga af sköttum á sjávarútveg.

Samband stjórnkerfis, álagningar veiðigjalda og auðlindarentu

- Auðlindarenta myndast ekki við það eitt að nýta auðlindir
- Mikilvægt samspil stjórnkerfis og rentu

Samanburður við önnur lönd

- Valið að bera saman við Ísland, Færeyjar og Kanada
- Fiskveiðipjódur en ólíkar engu að síður
 - Samsetning afla
 - Efnahagslegt mikilvægi
- Hlutfall af vöruútflutningi 2015
 - Grænland: 96%
 - Færeyjar: 98%
 - Ísland: ~37%
- Afli 2015
 - Grænland: 0,27 milljón tonn
 - Færeyjar: 0,59 milljón tonn
 - Ísland: 1,32 milljón tonn
- Grænland: Nokkurn veginn með 4 kerfi álagningar
- Færeyjar: Gjaldtaka á kíló og uppboð

Tabel 4.8: Sammenligning af skatte- og afgiftstrykket i fiskeriet i Island, Grønland og på Færøerne

År 2015	Grønland	Island	Færøerne
Selskabsskatte pct.	31,8	20	18
Udbytteskatte pct.	42-44	20	35
Lønsumsafgiftspct.	0,9	7,5	9,1
Indkomstskatte pct.	42-44	37,3-46,24	20,7-50,7
Moms, pct.	0	25,5	25
Overskudsgrad, fiskeriet, pct.	<i>a</i>	25,7	28,1
Samlet bruttofiskeriafgiftsprovener, mio.kr.	218,8	377,8	141,0
Bruttofiskeriafgift som andel af			
<i>Omsætning</i>	<i>a</i>	4,79	5,85
<i>Resultat før afskrivninger, renter og skat</i>	<i>a</i>	18,64	20,82
Gns. afgift per kg fangst, kr.	0,78	0,29	0,24
<i>Pelagisk fiskeri</i>	0,31	<i>b</i>	0,31
<i>Andet fiskeri</i>	1,02	<i>b</i>	0,00

Hér er einungis um að ræða mjög grófan samanburð á sköttum og gjöldum sem lögð eru á sjávarútveg í Grænlandi, Íslandi og í Færeyjum.

Upphæð veiðigjalda

- Upphæð veiðigjalda á Grænlandi árið 2015: **219** milljónir DKK
- Upphæð veiðigjalda í Færeyjum árið 2015: **151** milljónir DKK
- Mælt í DKK/kg
 - Grænland: 0,78
 - Ísland: 0,29
 - Færeyjar: 0,24

Arðsemi

- Erfitt að bera saman arðsemi milli landanna þar sem ekki fengust upplýsingar um arðsemi alls flotans á Grænlandi
- Virðist svipuð í Færeyjum og á Íslandi á síðustu árum og nokkuð hærri á Grænlandi (fyrir þann hluta flotans)

Veiðgjöld, velta og hagnaður

- Færeyjar:
 - 6% af veltu
 - 21% af hagnaði
- Ísland
 - 5% af veltu
 - 19% af hagnaði
- Fengum ekki nægar upplýsingar frá Grænlandi

Önnur skattheimta

- Hæstu skattarnir á fyrirtæki eru á Grænlandi
 - Tekjuskattur fyrirtækja: 31,8%
 - Skattur á arðgreiðslur: 42-44%

Tillögur að nýju kerfi

- Óbreytt kerfi
 - Bæta við álagningu á aðrar tegundir
 - Uppboðskerfi
 - Viðbót við tekjuskatt
 - Reiknuð renta síðustu þriggja ára og veiðigjöld lögð á sem kr/kg
 - Fast hlutfall af veltu hvers skips
 - **Lagt á mun milli verðs og grunnfrálags (ólíkt eftir tegundum)**
- Nánar:
 - Grunnfrálag endurspeglar „enga rentu“
 - Þarf að reikna fyrir sérhvern undirflokk veiðiflotans
 - Reiknuðum m.v. að álagningarprósentan hækkaði um 1% þegar verðið hækkaði um 1 DKK yfir grunnfrálagið
 - Þak sett við 25%
 - Reiknuðum fyrir hina ýmsu undirflokka veiðiflotans

Að lokum

- Ekki allir á eitt sáttir

Erfitt er að nást sátt um sameiginlegt kerfi. Afrakstur vinnunnar á eftir að koma fyllilega í ljós.

Kynning 4

Færeyska kerfið

Stutt lýsing á helstu markmiðum Færeyskra stjórnvalda vegna endurskoðunar
veiðigjalda

Markmið

- Sjálfbær nýting
- Háþörfun auðlindarentu
- Koma í veg fyrir að auðlindarenta eigngerist
- Auka verðmætasköpun
- Tryggja að hagnaður veiða og vinnslu renni til færeyinga

Uppsjávarveiðar og veiðar utan landhelgi

- 25% veiðiheimilda boðið upp – einungis aflamark
- Selt til allt að 8 ára í einu
- Viðbætur boðnar upp
- Framsal bannað
- Nýtingarskylda
- Færeysk eignarkrafa
- 20% afla á uppboð

Botnfiskur í Færeyskri lögsögu

- Sóknardagar fyrir smábáta
- Aflamarkskerfi fyrir stærri báta (>50 tonn)
- Svipað kerfi og í uppjavarveiðum
 - 25% heimilda á uppboð
 - 20% aflu á markað
 - Framsalsbann
 - Allt í eigu Færeyinga

Tekjur af sölu aflamarks og aflahlutdeildar

Hér er fjallað um mögulegar tekjur af sölu aflamarks og aflahlutdeildar. Mikilvægt að hafa í huga að hér er að miklu leyti um vélrænan útreikning að ræða að gefnum ákveðnum forsendum. Þeim forsendum má breyta og um leið breytast niðurstöður útreikninganna.

Forsendur

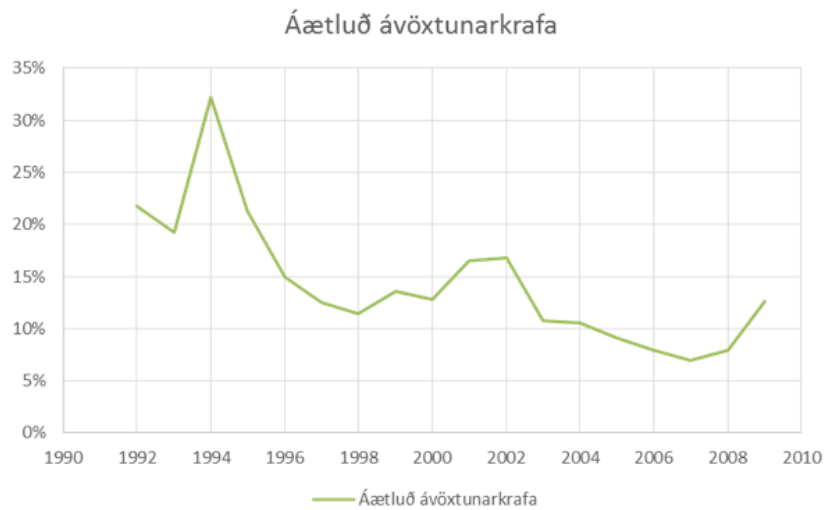
- Verð aflamarks endurspegli rentu
- Renta sé stöðug yfir tíma
- Verðteygni eftirspurnar eftir aflamarki og aflahlutdeild sé 0
- Fyrirsjáanleiki sé algjör

- Allar þessar forsendur eru augljóslega umdeilanlegar

Þrátt fyrir að þær forsendur sem hér eru nefndar sé augljóslega umdeilanlegar, eru þær ekki algerlega út í hött og niðurstöður útreikninganna gefa mynd af stærðargráðu teknanna, að gefnum þessum forsendum.

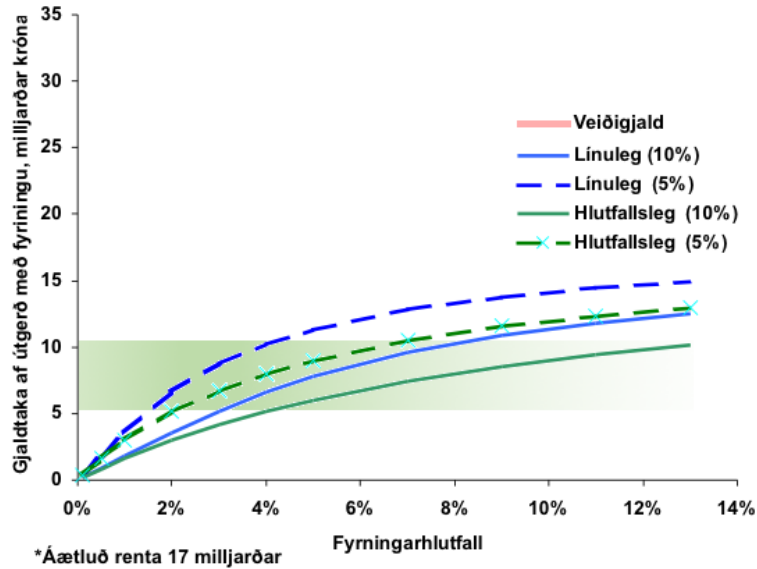
Þessi glærar skýrir sig að mestu leyti sjálf, nema hvað að forsenda um verðteygni eftirspurnar ehftir aflamarki og aflahlutdeild sé 0 þýðir að verðið (hvort sem um er að ræða aflamark eða aflahlutdeild) hefur engin áhrif á magnið.

Ávöxtunarkrafa í þorskveiðum



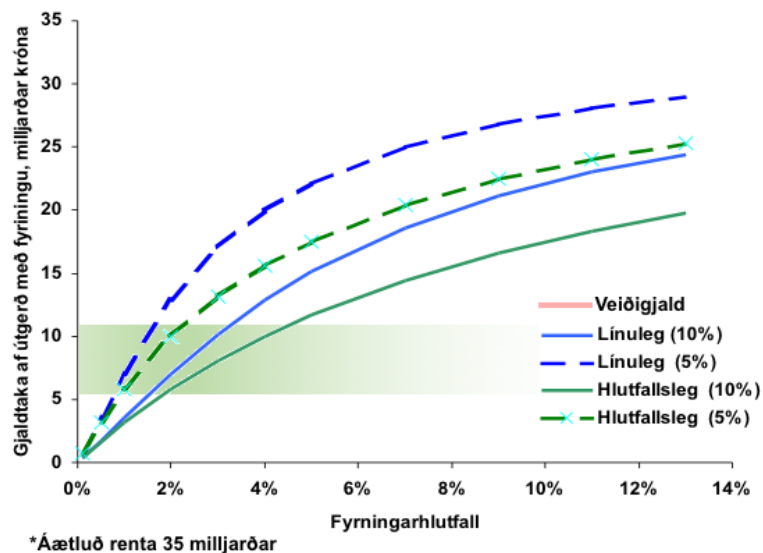
Þessi mynd sýnir áætlaða ávöxtunarkröfu í þorskveiðum á Íslandi.

Gjaldtaka sem samsvarar fyrningu



Hér er sýnt hvernig fyrningarleið og gjaldtaka er í raun sami hluturinn, að gefnum ólíkum forsendum. Bugðurnar sýna að ákveðið fyrningarhlutfall samsvarar ákveðinni upphæð gjaldtöku. Mikilvægt að hafa í huga að í þessum útreikningum er miðað við fasta áætlaða rentu uppá 17 milljarða króna.

Gjaldtaka sem samsvarar fyrningu



Hér eru sýnd sams konar sambönd og í glærinni á undan, nema hvað áætluð renta er hér fest sem 35 milljarðar króna.

Samanburður markaðslausna

- Virði hlutdeildar miðað við fasta árlega rentu, λ og ávöxtunarkröfu r (áætlað 5%-15%)
- Virði hlutdeildar miðað við línulega fyrningu um $\alpha\%$ á ári

$$V_B = \int_0^{\infty} (\lambda(1-t\alpha)e^{-rt}) dt = \frac{\lambda}{r^2} \left(r - \alpha + \alpha e^{-\frac{r}{\alpha}} \right)$$

- Virði hlutdeildar miðað við hlutfallslega fyrningu um $\alpha\%$ á ári

$$V_A = \int_0^{\infty} (\lambda e^{-rt} e^{-\alpha t}) dt = \frac{\lambda}{r + \alpha}$$

Hér má sjá formúlur þess hvernig reikna má virði aflahlutdeildar m.v. annars vegar línulega fyrningu og hins vegar hlutfallslega fyrningu.

Samanburður markaðslausna (ávöxtunarkrafa 10%)

Aflamarkshlutfall	Línulegt fyrningarhlutfall	Hlutfallslegt fyrningarhlutfall	Áætluð efri mörk tekna*
5%	0.5%	0.5%	5000
10%	1.1%	1.1%	10000
15%	1.8%	1.8%	15000
20%	2.7%	2.5%	20000
25%	3.9%	3.3%	25000
30%	5.6%	4.3%	30000

* Tekjur miðað við verð aflamarks í þorski 2016 og 500 þús tonn þíg

Hér eru niðurstöður settar fram á töfluformi. Niðurstöðurnar miða við tekjur aflamarks í þorski eins og það var árið 2016 og magn uppá 500 þúsund tonna þorskígildi.

Hæð ávöxtunarkröfu skiptir miklu máli í útreikningum sem þessum. Hér er miðað við 10% ávöxtunarkröfu.

Samanburður markaðslausna (ávöxtunarkrafa 15%)

Aflamarkshlutfall	Línulegt fyrningarhlutfall	Hlutfallslegt fyrningarhlutfall	Áætluð efri mörk tekna*
5%	0.8%	0.8%	5000
10%	1.7%	1.7%	10000
15%	2.8%	2.6%	15000
20%	4.1%	3.8%	20000
25%	5.8%	5.0%	25000
30%	8.4%	6.4%	30000

* Tekjur miðað við verð aflamarks í þorski 2016 og 500 þús tonn þíð

Á þessari glæru má sjá sams konar útreikninga og á glærunni á undan, nema hvað að hér er gengið út frá annarriávöxtunarkröfu, þ.e. 15%. Aðrar forsendur eru óbreyttar.

Kynning 6

Valkostir um innheimtu veiðigjalda

Hér eru reifaðir helstu valkostir sem til greina koma varðandi álagningu veiðigjalda. Sérstaklega er hugað að tillögum sem komið hafa fram á Íslandi. Glærurnar skíra sig að mestu sjálfar. Umfjöllun um veiðigjöld annara þjóða er að finna í annari kynningu.

Möguleikar

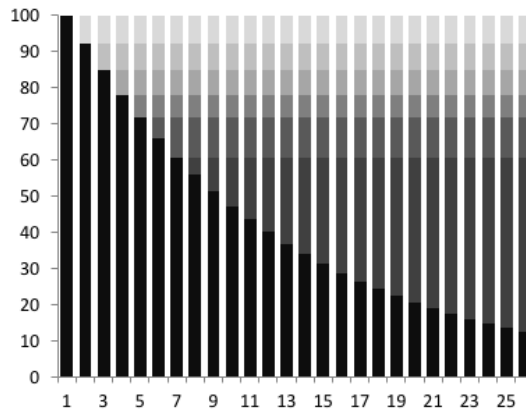
- Reiknað flatt gjald
 - Reiknuð renta eða hagnaður (Ísland)
 - Hlutfall tekna (Grænland)
- Viðbótar tekjuskattur
- Sala aflaheimilda
 - Sala aflamarks
 - Sala aflahlutdeildar
- Blönduð leið
 - Gjald ákvarðað á grundvelli markaðsverðs

Tilboðsleið Jóns Steinssonar og Þorkels Helgasonar (fyrningarleið)

- 92% aflahlutdeilda endurúthlutað á hverju ári til fyrri handhafa án endurgjalds
- 8% aflahlutdeilda á tilboðsmarkað
- Frjálst verði að framselja aflahlutdeildir og úthlutað aflamark

Endurúthlutun – Dæmi

- Útgerð:
 - Á 100 tonn í upphafi
 - “Leigir” á hverju ári 8 tonn á tilboðsmarkaði til að halda sér við
- Svartar súlur:
 - Það sem eftir er af upprunalega kvótanum
- Ljósasta röndin efst:
 - Tonnin 8 sem þarf að leigja til þess að halda sér við
- Millidökkar súlur:
 - Kvóti fenginn á tilboðsmarkaði á fyrri árum



Endurúthlutun

- 92% endurúthlutun á við um bæði upprunalega aflahlutdeild og þá sem fengin er á markaði
- Með öðrum orðum: Allt aflamark – óháð því hvort það var fengið í upphafi eða á markaði – er endurúthlutað að 92% hluta á hverju ári

Tímalengd réttinda

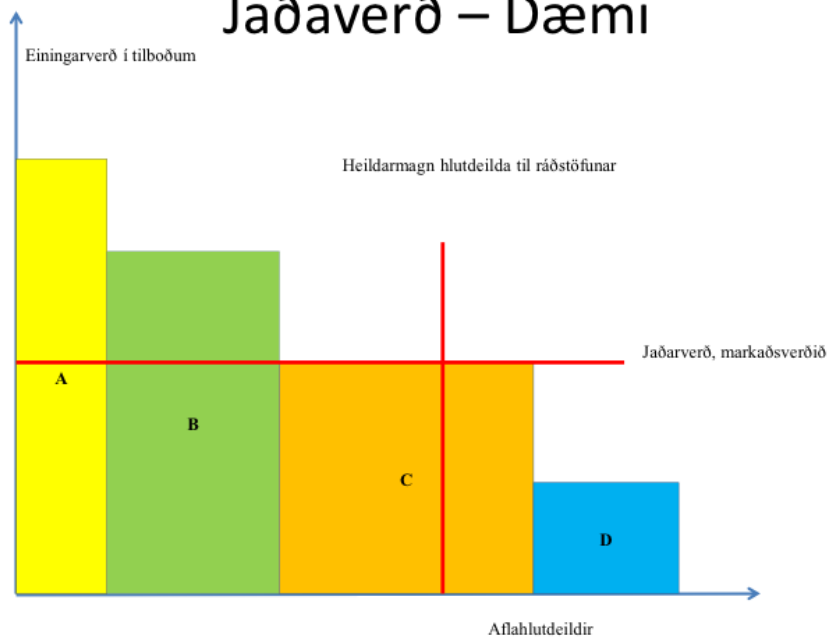
- Aflahlutdeild ekki leigð til ákveðins tíma
- Þessi í stað býður ríkið samninga sem fela í sér ákveðið tímaháð umfang aflahlutdeilda sem hér segir:
 - 1 tonn það árið
 - 0.92 tonn árið eftir
 - 0.85 tonn (u.þ.b.) árið þar á eftir (þ.e. 92% af 92%)
 - 0.78 tonn (u.þ.b.) árið þar á eftir (þ.e. 92% af 92% af 92%)
 - Og svo framvegis

Clearing house markaður

- Áhugasamir aðilar skila inn tilboðum sem tilgreina magn og einingarverð
- Sami aðili má skila inn mörgum tilboðum á mismunandi einingarverði
- Tilboðum raðað eftir verði frá hæsta til lægsta
- Jaðartilboð (það tilboð þar sem framboð sker eftirspurn) stýrir verði til allra aðila sem boðið hafa hærra en jaðartilboð

7

Jaðaverð – Dæmi



Nokkur afbrigði

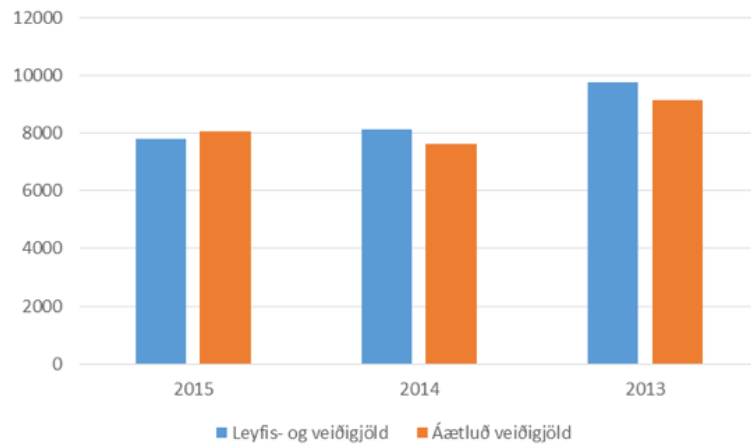
- Forleiguréttur fyrri handhafa
- Forleiguréttur smábáta
- Forleiguréttur byggðalaga
- Útgönguleið
- Grunnjald
- Lægra endurúthlutunarhlutfall aflahlutdeilda sem fengnir eru á tilboðsmarkaði

Bakreiknaðar tekjur af gjaldi samkvæmt frumvarpi Sigurðar Inga

10

Hér er farið yfir bakútreikninga á umfangi tekna af veiðigjaldi ef reiknireglu úr frumvarpi því sem Sigurður Ingi Jóhannsson lét vinna en aldrei var lagt fram. Tölurnar sýna áætlaðar tekjur ríkissjóðs hefði þeirri aðferð verið beitt fremur en núgildandi aðferð.

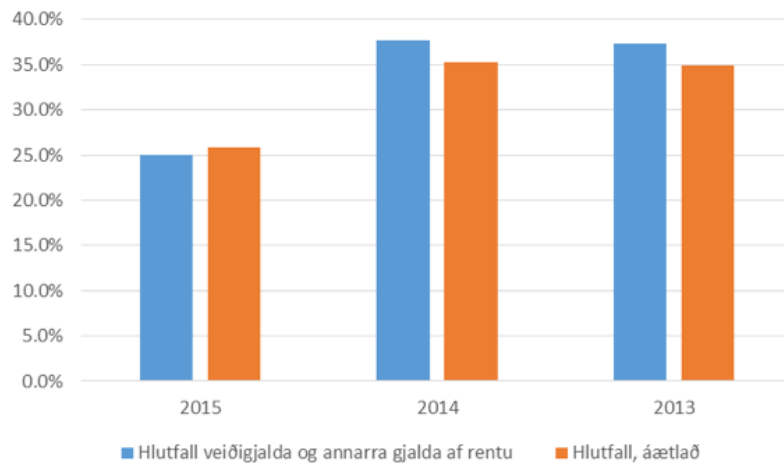
Bakreikningur á gjaldi Sigurðar Inga



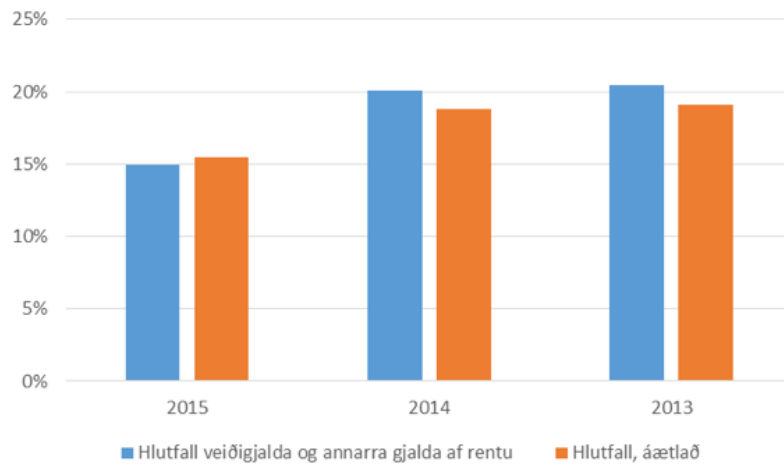
11

Leyfis- og veiðigjöld eru reiknuð samkvæmt gildandi aðferð meðan Áætluð veiðigjöld eru samkvæmt aðferð frumvarps Sigurðar Inga

Sem hlutfall af rentu samkvæmt hagstofunni



Sem hlutfall af leiðréttri rentu



13

Með leiðréttri rentu er átt við verðmæti landaðs afla þar sem allt verðmæti tekur mið af verði á fiskmörkuðum.

Kynning 7

Markaðsleiðir við gjaldtöku

Nefnd um gjaldtöku í sjávarútvegi - *Trínáðarmál*

20. júní 2017

Gunnar Haraldsson



Markaðsleiðir/uppboð

- Nýta markaðsöflin (framboð og eftirspurn) til að ákvarða fjárhæð gjalda þannig að þau endurspegli arðsemi
- Gagnsætt

Hér er lýst grundvallarhugmyndum að baki markaðsleiðum s.s. uppboðum.

Verð heimilda - ýmsir áhrifaþættir

- Flókið samband milli verðs á aflamarki og aflahlutdeildum
- Spurning hvort verðið endurspeglar jaðrararðsemi eða meðalarðsemi
- Yfirfærsla hagnaðar vegna samspils ólíkra tegunda
- Spurningar varðandi hver ber áhættu
 - Aflabrestur
 - Alþjóðlegir samningar (deilistofnar)
- Sá á að bera áhættuna sem getur haft áhrif á hana
- Aukin áhætta og óvissa rýrir verðmæti og tekjur af sölu

Fjömargir þættir geta haft áhrif á verð aflaheimilda.

Margar uppboðsleiðir

- Uppboð bara ein tegund markaða og ekki alltaf notuð við sölu
- Tímalengdir og tímasetningar
- Magn og tegundir
- Tegund uppboðs
 - Hollenskt
 - Enskt
 - Opin
 - Lokuð
 - Hæsta verð
 - Nást hæsta verð



Fyrirkomulag og framkvæmd uppboða getur haft mikil áhrif á niðurstöðu þeirra.

Nánar er fjallað um það á næstu glæru.

Til íhugunar

- Gerð uppboðs skiptir máli
- Erfitt að tryggja aflaheimildir til ákveðinna staða, flota, o.s.frv.
- Sveiflur í verði á uppboðum fara ekki endilega saman við sveiflur í verði afurða
- Taktíks tilboð
- Huga að hvötum til að afla sér veiðireynslu (þjóðhagslegt mál)
- Öll takmörk á viðskiptum og innihaldi réttinda draga úr virði þeirra (tekjum seljanda)
- Langtímasamningar og réttindi auka stöðugleika og stuðla að betri fjárfestingum til langs tíma og aukinnar verðmætasköpunar

Áhrif fyrningar á virði aflahlutdeildar

- Virði hlutdeildar miðað við fasta árlega rentu, λ og ávöxtunarkröfu r

$$V_0 = \int_0^{\infty} (\lambda e^{-rt}) dt = \frac{\lambda}{r}$$

- Virði hlutdeildar miðað við *línulega* fyrningu um $\alpha\%$ á ári

$$V_B = \int_0^{\frac{1}{\alpha}} (\lambda(1-t\alpha)e^{-rt}) dt = \frac{\lambda}{r^2} \left(r - \alpha + \alpha e^{-\frac{r}{\alpha}} \right)$$

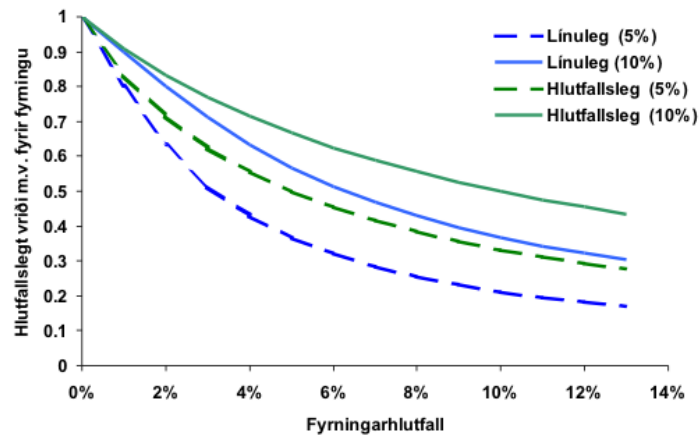
- Virði hlutdeildar miðað við *hlutfallslega* fyrningu um $\alpha\%$ á ári

$$V_A = \int_0^{\infty} (\lambda e^{-rt} e^{-\alpha t}) dt = \frac{\lambda}{r + \alpha}$$



Þessar formúlur sýna áhrif fyrningar á virði aflahlutdeildar m.v. ólíkar forsendur varðandi hvort um er að ræða línulega eða hlutfallslega fyrningu.

Áhrif fyrningar á virði hlutdeildar



INTELLECON

Þessi mynd sýnir áhrif fyrningar á virði hludeildar eftir því hvort farin er línuleg eða hlutfallsleg fyrningarleið og hvort fyrningarprósentan er 5% eða 10%.

Reynsla annarra þjóða

- Eistland
- Rússland
- Færeyjar

Hér er stiklað á stóru um reynslu annarra þjóða. Nánari upplýsingar má nálgast hjá undirrituðum.

Eistland, 2001-2003

- Vandinn var of stór floti
- Til 2001: Óframseljanlegar heimildir byggðar á veiðireynslu
- 2001: Framseljanlegar aflaheimildir teknar upp. 10% af heildaraflaheimildum boðnar upp
 - Magn
 - Réttindi tengd veiðarfærum
- Hluti heimilda úthlutað byggt á veiðireynslu
- Keyptar heimildir afskrifaðar um 10% á ári

Reynslan:

- Uppboðum hætt árið 2003 af pólitískum ástæðum
- Samkvæmt lögum hægt að bjóða upp nýjar tegundir

Rússland, 2001-2003

- Uppboð á kvótum í Kyrrahafi og Barentshafi
- Tvíþættur tilgangur
 - Alla tekna fyrir ríkið
 - Stuðla að gagnsæi og jafnrétti við útteilingu heimilda
- Bæði lokuð og opin uppboð
 - Erlend fyrirtæki máttu taka þátt í opnum uppboðum
- Boðið upp í “lots” (einingum)
- Enskt uppboð
- Heimildir miðuðust við ákveðin veiðitíma og veiðisvæði
- Bannað að framselja keyptar heimildir

Reynslan:

- Einungis boðin upp 20% heimildanna (átti upphaflega að vera 80%)
- Ekki tókst að selja allt sem boðið var upp
- Stundum keyptar heimildir til að fá aðrar tegundir sem meðafla
- Tekjur 197, 367 og 543 milljónir USD
- Kostnaður við kaup aflaheimilda leiddi til veikrar stöðu margra fyrirtækja
- Skipting milli ríkis og sveitarfélaga varð vandamál (að lokum fór stærstur hluti til ríkisins, 34% árið 2001 en 96% árið 2003)
- Stundum ekki hægt að veiða tegundirnar
- Erfitt að stjórna veiðum og eftirliti
- Veitt meira en ráð var fyrir gert
- Hætt við uppboðin árið 2003 og úthlutun veiðiheimilda byggð á veiðireynslu

Færeyjar

- Lítill hluti aflans boðinn upp
- Uppboð á aflamarki
- Aðallega uppsjávarfiskur utan lögsögu
- Aðrar breytingar á sama tíma
- Stór og fá fyrirtæki

Reynslan:

- Of snemmt að segja mikið og margt

Að lokum

- Hugmynd: Láta verð sem fæst af uppboðum, t.d. á aflamarki, ráða upphæð veiðigjalda (ákveðin %)
- Meira umfang þýðir hraðari umbreytingar fyrir greinina og samfélagið



Hér er bent á þann möguleika að nýta niðurstöðu úr uppboðum ákvarða upphæð veiðigjalda.

Á það skal bent að eftir því sem umfang uppboðsleiða er meira (t.d. sem hlutfall af aflamarki hvers árs) þeim mun meiri áhrif verða fyrir greinina.

Kynning 8

Tekjur af veiðigjaldi
tvær útfærslur

Forsendur

• Tvær aðferðir:

• Aðferð frumvarps Sigurðar Inga:

- 12% af framlegð (sömu kostnaðarliðir og í reikningi afkomustuðla)

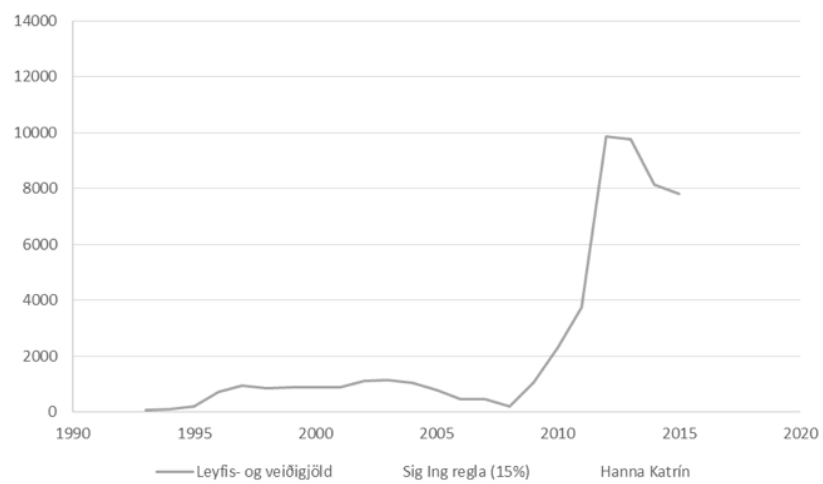
• Aðferð skv. tillögu Hönnu Katrínar:

- 4% línuleg fyrning
- 14% ávöxtunarkrafa
- Árlegar tekjur ákvarðaðar með árgeiðsluaðferð og einföldum væntingum

$$V_B = \int_0^{\frac{1}{\alpha}} (\lambda(1-t\alpha)e^{-rt}) dt = \frac{\lambda}{r^2} \left(r - \alpha + \alpha e^{-\frac{r}{\alpha}} \right)$$

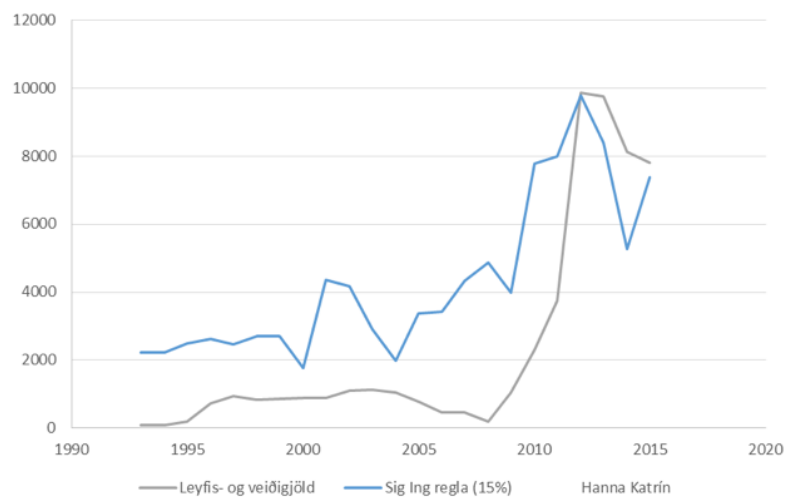
Forsendur fyrir samanburði tekna af þeim tveimur aðferðum sem tillögur hafa borist um, þ.e. aðferð frumvarps þess sem Sigurður Ingi Jóhannson lagði fram og tillaga Hönnu Katrínar Friðrikson. Verðmæti aflamarks er metið sem núvirði þeirra réttinda sem það veitir með einföldum væntingum um framtíðartekjur.

Veiðigjöld



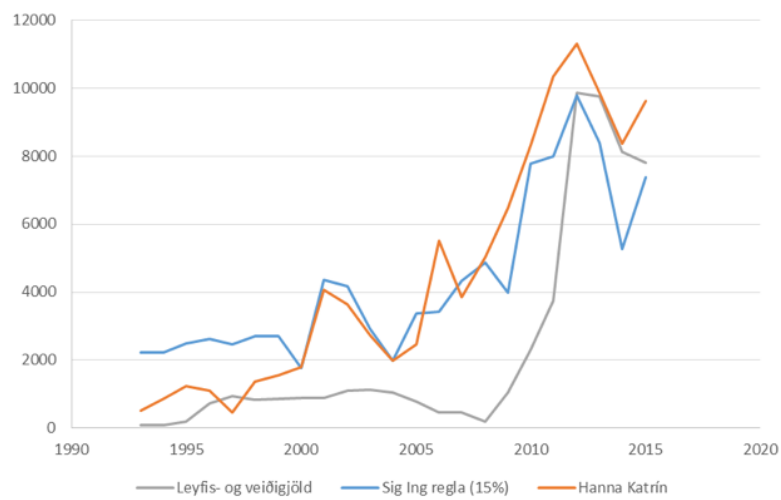
Veiðigjöld í gegnum tíðina

...með reglu Sigurðar Inga (12% af framlegð)



Veiðigjöld ef aðferð frumvarps Sigurðar Inga hefði verið beitt

...og tillögu Hönnu Katrínar



Og loks miðað við tillögum Hönnu Katrínar

Áhrif á virði aflahlutdeilda

- Virði metið sem núvirt vænt tekjustreymi (5 ára meðaltal leiðréttrar heildarrentu) með 14% ávöxtunarkröfu.
- Borið saman við núverandi kerfi án breytinga um alla eilífð (sem er ofmat virðis)

Kerfi	Virði (þús. króna)	Virðis- munur
Núverandi kerfi	286.522	
Sig Ing regla (15%)	266.279	-7%
Hanna Katrín	247.721	-14%

Samdráttur í virði aflaheimilda samanborið við að núverandi kerfi fengi að halda sér óbreytt

Áhrif fyrirsjáanleika á virði
aflahlutdeildar

Áhrif kerfisáhættu á virði aflahlutdeildar

- Forsendur

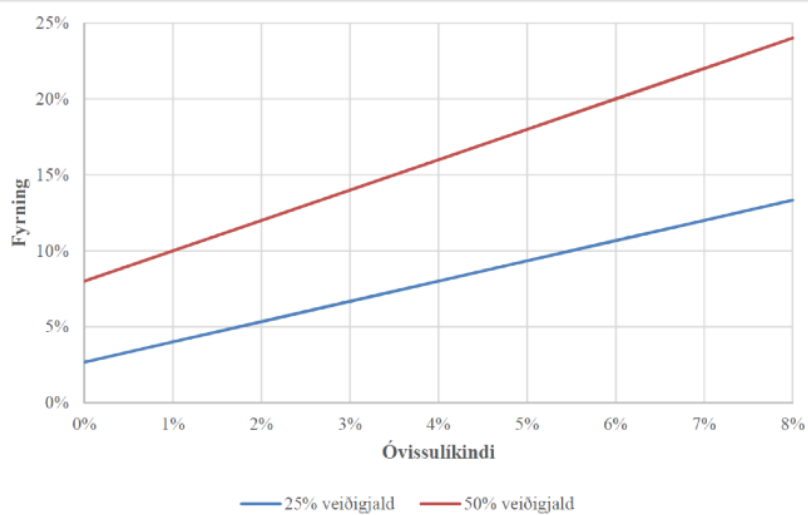
- Líkur á umbyltingu kerfis gefnar
- Renta þekkt
- Ávöxtunarkrafa 8% (sennilega full lágt)

- Tvenns konar áhætta

- Óvissuálag (líkur á umbyltingu á næsta ári)
- Áhættuálag (trygging fyrir umbyltingu á óþekktum tíma)

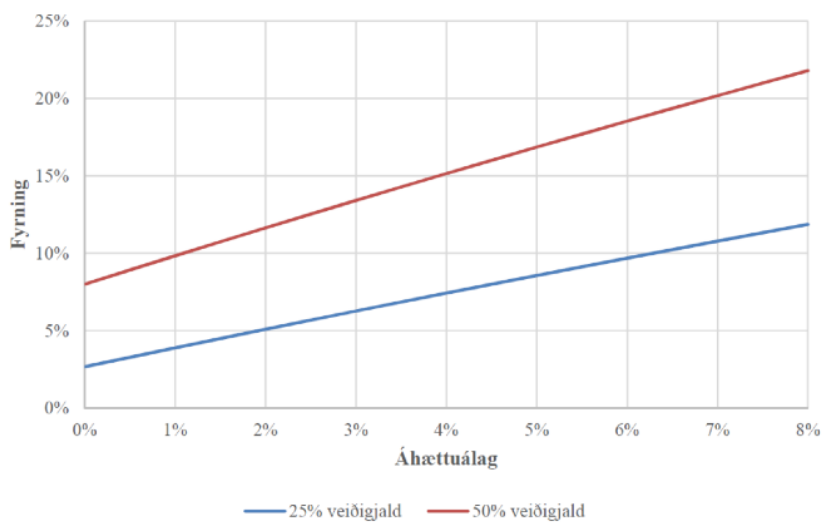
Umtalsverð pólítísk óvissa fylgir kvótakerfinu eins og það er. Nægir að nefna þau ótal mörgu frumvörp sem sett hafa verið fram og þá rýrnun sem hefur átt sér stað í innihaldi réttindanna, t.d. með tilkomu strandveiða. Þessi óvissa dregur úr virði aflahlutdeildar. Velta má upp þeirri spurningu hve mikils virði það væri að fjarlægja hana alfarið. Myndirnar hér á eftir eru tilraun til þess að lýsa samhengi umfangs gjaldtöku, óvissu og jafngildisfyrningu (þ.e. því fyrningarhlutfalli sem óvissan og gjaldtakan jafngildir)

Kerfisáhætta og virði aflahlutdeildar



Samanburður á jafngildi fyrningarhlutfalls og óvissu m.v. ólíkt umfang gjaldtöku með veiðigjaldi

Kerfisáhætta og virði aflahlutdeildar



Samanburður á jafngildi fyrningarhlutfalls og áhættu álagi m.v. ólíkt umfang gjaldtöku með veiðigjaldi

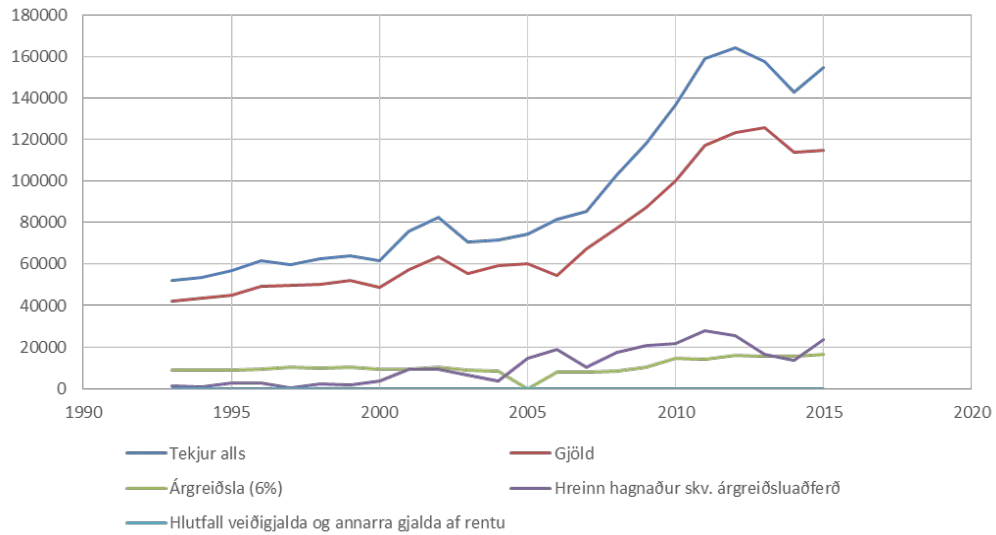
Afkoma fiskveiða, renta og veiðigjöld

Farið er yfir afkomu fiskveiða eins og hún er metin af Hagstofu Íslands og rætt um þær hugsanlegu skekkjur sem kunna að vera í þeim útreikningum.

Forsendur

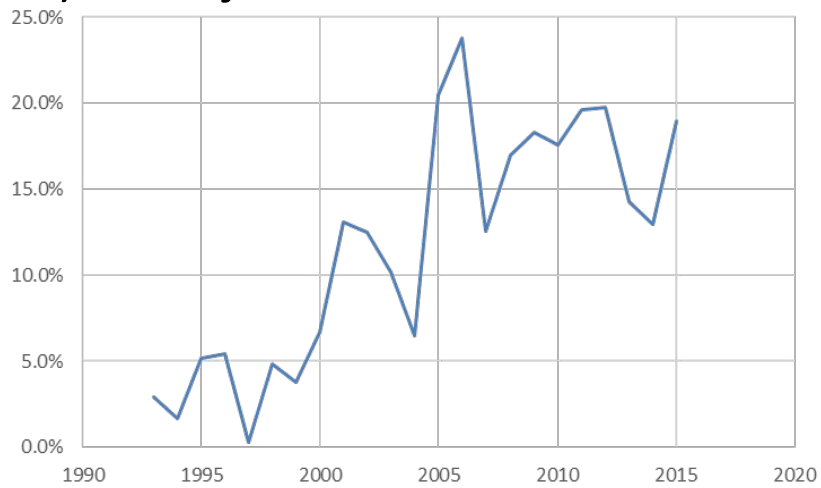
- Afkoma byggir á gögnum Hagstofu Íslands um afkomu veiða og vinnslu
 - Sótt í skattagögn fyrir tekjur og breytilegan kostnað
 - Bundið fjármagn metið á grundvelli húfvirðis skipa og kostnaður bundins fjármagns metinn með svokallaðri árgreiðsluáferð (imputed cost of capital) m.v. 6% raunávöxtunarkröfu

Tekjur, gjöld og hagnaður

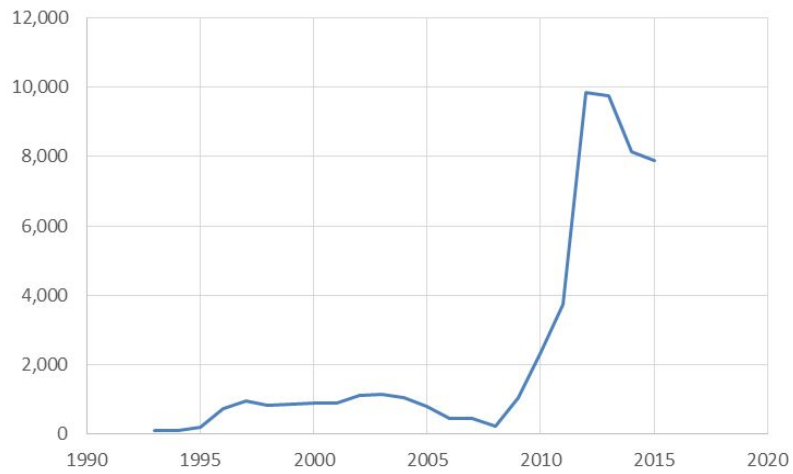


Gögn hagstofu Íslands.

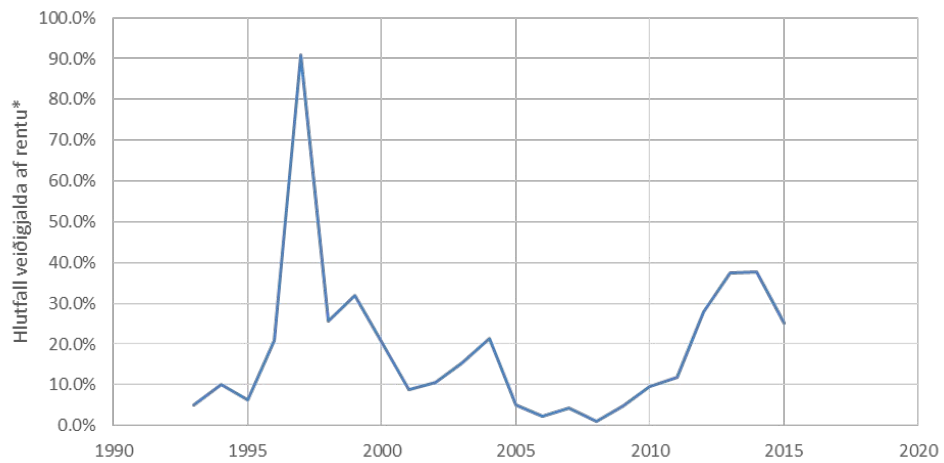
Hlutfall hreins hagnaðar og veiðigjalda (rentu) af tekjum



Veiði- og leyfisgjöld gegnum tíðina



Hlutfall veiðigjalda af rentu



Renta er metin með árgreiðsluaðferð af Hagstofu Íslands

Er hægt að treysta fiskverði í viðskiptum tengdra aðila?

- Almennt viðurkennt að verðmismunur sé fyrir hendi
 - Sjá kjarasamninga sjómanna
 - Sjá mat á hagnaði til grundvallar álagningu veiðigjalda (hlutfall af hagnaði vinnslu) og greinargerðir með frumvörpum til laga um veiðigjöld
 - ...
- Mun betra að koma framan að matinu en að leiðrétta með tölum úr vinnslu
- Mat byggir á þeirri forsendu að útgerðir mundu ekki velja að tapa skipulega á eigin vinnslu, þ.e. mundu selja afla á uppboðum ef eigin vinnsla gæti ekki skapað sambærileg verðmæti fyrir samsteypuna

Eftirfarandi formúla í mismunandi útgáfum lýsir þeim markmiðum sem sett eru í kjarasamningi varðandi verð á þorski, ýsu og karfa:

$$H = \frac{B}{XB + (1 - X)M} \text{ eða } H = \frac{\frac{B}{M}}{\frac{B}{M}X + (1 - X)} \text{ og } \frac{B}{M} = \frac{H(1 - X)}{(1 - HX)}$$

- B = Meðalverð á kg í beinum viðskiptum
- M = 95% af meðalverði á kg á fiskmörkuðum
- X = Hlutfall magns í beinum viðskiptum
- (1-X) = Hlutfall magns á fiskmarkaði
- H = Markmið um hlutfall milli verðs í beinum viðskiptum og meðalverðs.
- B/M = Hlutfall verðs í beinum viðskiptum af markaðsverði (95%).

Heimild: Hólm-geir Jóns-son, fram-kvæmda-stjóri Sjó-manna-sam-bands Íslands,

Reikniaðferð hlutfalls verðs í beinum viðskiptum og verðs á fiskmörkuðum. Þessi aðferð leiðir óhjákvæmilega til nokkurs vanmats á tekjum af veiðum.

	B/M%, slægt			B/M%, óslægt		
	Lágmark	Viðmið	Hámark	Lágmark	Viðmið	Hámark
Þorskur	76,2%	79,2%	82,9%	87,3%	88,1%	89,2%
Ýsa	76,8%	77,6%	78,8%	82,3%	82,9%	83,8%
Karfi				75,8%	79,7%	84,1%

B = verð í beinum viðskiptum.
M = Verð á fiskmarkaði að frádregnum 5% uppboðskostnaði.

Staða B/M miðað við magn í beinni og á mörkuðum.

	Slægt	Óslægt
Þorskur	76,2%	88,4%
Ýsa	76,8%	82,3%
Karfi		84,1%

Heimild: Hólm-geir Jóns-son, fram-kvæmda-stjóri Sjó-manna-sam-bands Íslands,

Mat sjómannasambandsins á umfangi fráviks milli verðs á mörkuðum og reiknaðs verðs í beinum viðskiptum

Verðleiðrétting

- Áætlun rauntekna veiða byggir á gögnum Hagstofu Íslands um verðmæti afla eftir ráðstöfun (vigtar og ráðstöfunarskýrslum Fiskistofu)

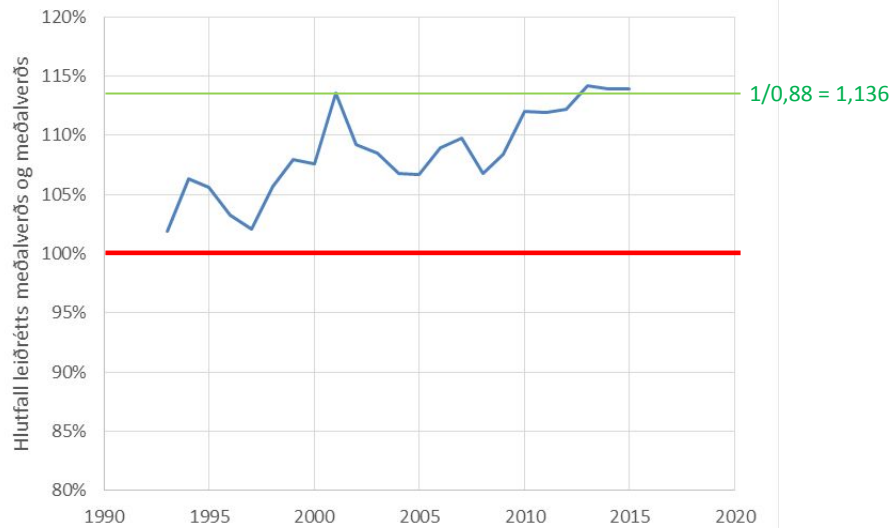
- Leiðrétt fyrir verðmun milli markaða og sölu í beinum viðskiptum

$$V_t^{adj} = \sum_i (p_{it}^a q_{it}^a + \max(p_{it}^a, p_{it}^o) q_{it}^o)$$

- V er virði afla
- q^a er magn selt á uppboði
- q^o er magn selt í beinum viðskiptum
- p^a er verð á uppboði
- p^o er verð í beinum viðskiptum

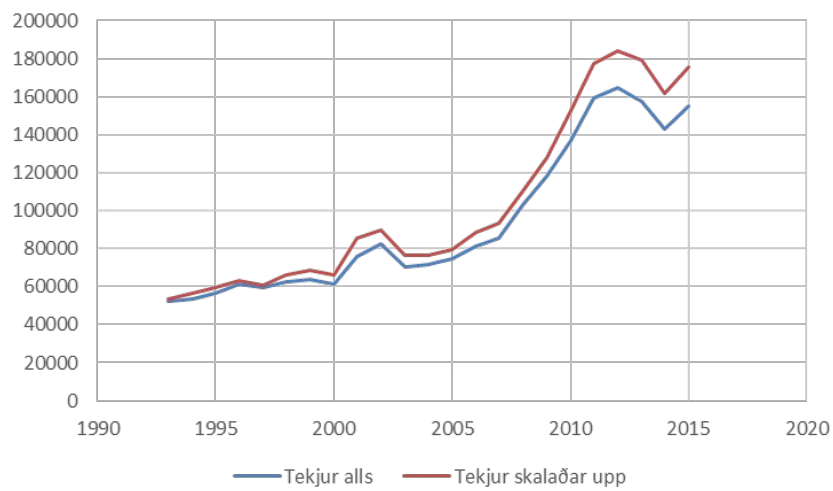
Tillaga að verðleiðréttingu sem byggir á þeirri forsendu að útgerðir velji aldrei að tapa skipulega á viðskiptum við eigin vinnslu.

Metin hlutfallsleg vanáætlun tekna



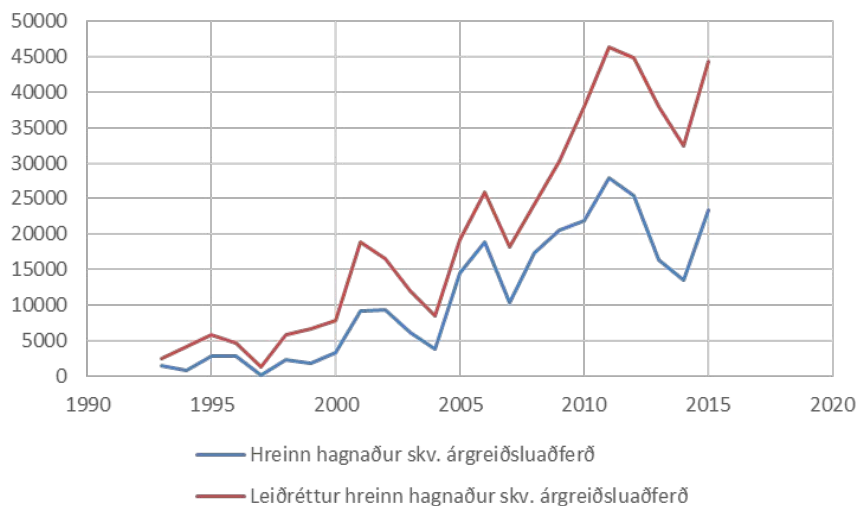
Mat á vanáætlun tekna. Rauða línan er ekkert ofmat meðan sú greina er það umfang sem ætla mætti m.v. að megnið af fiski sé verðlagt með þeirri reiknireglu sem lýst er að framan.

Tekjur VS leiðréttar tekjur



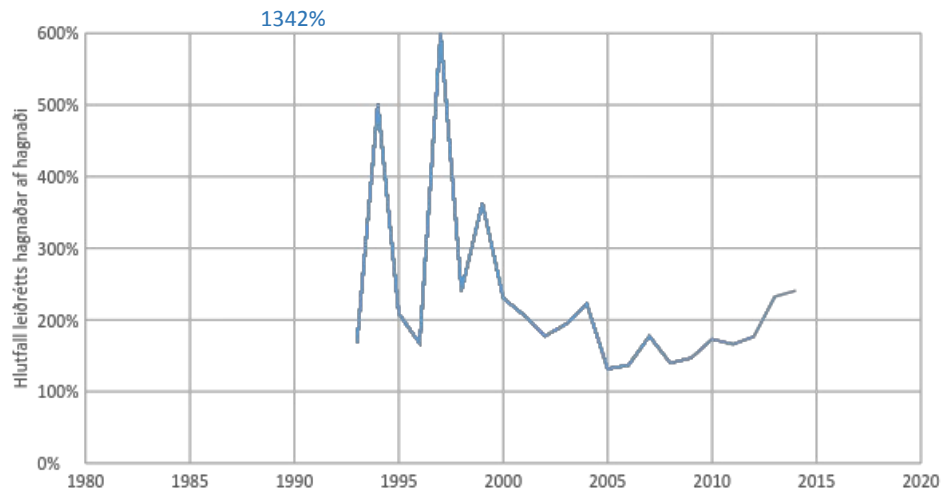
Samanburður tekna og leiðréttra tekna.

Hagnaður VS leiðréttur hagnaður



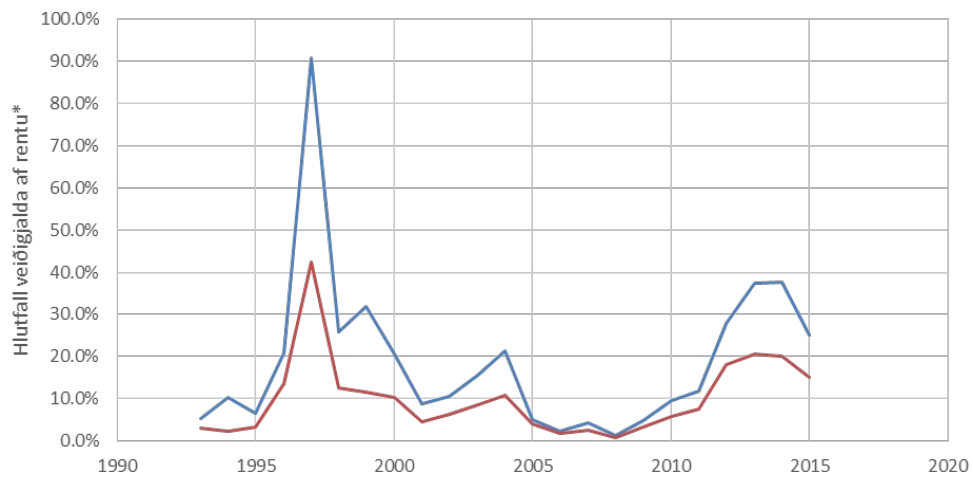
Samanburður hagnaðar samkvæmt árgreiðsluaðferð miðað við tekjur skv. Hagstofunni annars vegar og hins vegar miðað við tekjur leiðréttar fyrir undirverðlagningu í beinum viðskiptum.

Leiðréttur hagnaður sem hlutfall af óleiðréttum



Hlutfall milli leiðréttis og óleiðréttis hagnaðar.

Veiðigjöld sem hlutfall af rentu og leiðréttri rentu



Hlutfall veiðigjalda af rentu og leiðréttri rentu.

Hugmyndir Ragnars Árnasonar, prófessors, um veiðigjöld og uppboð

Kynning fyrir nefnd um gjaldtöku í sjávarúvegi
Gunnar Haraldsson
22. ágúst 2017

Hér er um að ræða útlekkingar Gunnars Haraldssonar á hugmyndum Ragnars Árnasonar, eins og þær hafa birst í útgefnu efni og fyrirlestrum. Gunnar ber því ábyrgð á því sem hér er fram sett en ekki Ragnar Árnason. Þessar útlekkingar verður að skoða í því ljósi.

Inngangsorð

- Ragnar Árnason er prófessor í fiskihagfræði við hagfræðideild Háskóla Íslands
- Alþjóðlega viðurkenndur sérfræðingur varðandi stjórnkerfi fiskveiða
- Umfjöllunin í tveimur hlutum
 - Almennt um veiðigjöld
 - Athugasemdir varðandi uppboðsleið(ir)

Þessar glærur eru efnismiklar og skýra sig að mestu sjálfar.

Þrjár algengar rangfærslur

- 1. Auðlindarenta myndast vegna tilvistar auðlindar en ekki við nýtingu => hagnaðurinn á að renna til annarra en þeirra sem nýta auðlindina*
 - Auðlind er einn fjölmargra framleiðsluþátta
 - Fjöldmörg dæmi um að auðlindarenta hafi ekki myndast
- 2. Hagur af fiskveiðum rennur til eigenda réttinda en ekki til annarra => ríkið á að taka til sín arðinn/hagnaðinn*
 - Arðurinn rennur til bæði til aðila í greininni (laun og hagnaður) og
 - til lengri tíma litið um allt hagkerfið (jákvæð áhrif á gengi, hagvöxt og skatttekjur)
- 3. Hægt að skattleggja hagnað án neikvæðra áhrifa*
 - ...fjallað um hér á eftir...

Auðlindarenta myndast við nýtingu, en ekki tilvist auðlindar.

Nokkur orð um veiðigjöld

- Mikilvægt að skilja og skilgreina auðlindarentu með réttum hætti
- Núverandi skattheimta er ekki skattlagning á auðlindarentu heldur fremur framleiðslugjald (eða veltuskattur)
- Veiðigjald getur hæglega verið hærra en hagnaður viðkomandi fyrirtækis (t.d. ef hagnaður á kg er minni en almenna gjaldið)

Áhrif sérstakrar skattlagningar á sjávarútveg

- Veikir íslenskan sjávarútveg í harðri og harðnandi samkeppni (fremur njóta fyrirtæki í samkeppni við íslensk fyrirtæki verulegra fjárhagsstyrkja)
- Veiðigjald brenglar samkeppnisstöðu sjávarútvegs við aðra atvinnuvegi innlands
- Veiðigjald dregur úr fjárfestingum í fjármunum, mannauði, rannsóknum, nýsköpun markaðsöflun, markaðsþróun, o.s.frv.
- Dregur úr nýjunga- og framfarahvöt í sjávarútvegi
- Leiðir til þess að tiltölulega ábatasamara verður að reka fyrirtæki í sjávarútvegi frá erlendri grund eða erlendri heimilisfesti
- Dregur úr þrótti íslenska sjávarklasans
- Veiðigjöld lækka, að öðru óbreyttu, markaðsvirði aflaheimilda

Afleiðingar

- Eignavirði í sjávarútvegi lækkar
- Eignir lánastofnana rýrna
- Vextir, eða nánar tiltekið vaxtakrafan, hækkar gagnvart sjávarútvegsfyrirtækjum, bönkum og landinu í heild.
- Dregur úr framleiðniaukningu í sjávarútvegi
- Veiðigjald er byggðaskattur, þar sjávarútvegur er veigameiri atvinnuvegur utan höfuðborgarsvæðisins en innan þess
- Minni fjárfestingahneigð í öðrum atvinnugreinum
- Lækkuð laun sjómanna og starfsfólks í sjávarútvegi
- Neikvæð áhrif á bankakerfið
- Aukinn lóðréttur samruni og samþjöppun í greininni
- Smáútgerðir verða tiltölulega hagkvæmari
- Hætta á nýju millifærslukerfi
- Aukin ríkisafskipti í atvinnulífinu

Um markaði og uppboðsleiðir

- Uppboð eru ekki markaðslausn nema í þeim tilfellum þar sem markaðir eru ekki til staðar
- Eignarréttur forsenda markaðsviðskipta og þau snúast um skipti á eignarréttindum
- Villandi að tala um eitt markaðsverð, sérstaklega á eignamörkuðum
- Markaðir sagðir frjálsir, ef viðskipti geta átt sér stað án ytri takmarkana
- Markaðir (bæði sala og leiga) hafa verið til staðar og virkað vel í íslenskum sjávarútvegi
- Tilraun gerð með opinberan miðlunarmarkað fyrir aflaheimildir 1998-2001. Sú tilraun rann út í sandinn, m.a. vegna mun hærri viðskiptakostnaði en á hinum óformlega markaði.

Hvenær er notast við uppboð?

- Uppboð notuð þar sem ekki er vel skýrgreindur eignarréttur og markaðir ekki til staðar og því ekki neitt markaðsverð
- Uppboðin notuð til að reyna að líkja eftir niðurstöðu á frjálsum markaði
- Trúlega oftast skaðlegt að beita þeim þar sem markaðir eru þegar fyrir hendi

Nánar um uppboð á aflaheimildum

- Flestar hugmyndir um uppboð snúast um upptöku aflaheimilda frá handhöfum þeirra til hins opinbera
- Þjóðnýting, sem er andstæða markaðar og frjálsra viðskipta
- Þegar uppboð hefst er form þess takmarkað og ósveigjanlegt
- Sala fer fram á ákveðnum tíma/tímum og seljandinn er einn
- Ekki hægt að semja sérstaklega, t.d. um greiðsluskilmála
- Þá getur liðið tími (eftir atvikum langur eða skammur) frá því að tilboð eru lögð fram og þar til tilboðum er tekið. Við það skapast óvissa
- Þá má búast við töluverðum kostnaði við opinber uppboð, sem aftur dregur úr hagkvæmni
- Þá má búast við að þátttakendur í uppboðum muni beita ýmsum ráðum til að hafa áhrif á niðurstöður útboða (klassísk niðurstæða úr leikjafræði (e. game theory). Slíkt kallar á vinnu og fyrirhöfn bæði kaupenda og seljanda með tilheyrandi kostnaði
- Uppboð eru ekki óheft viðskipti og því ekki eins skilvirk og frjáls markaður
=> *Villandi er að tala um uppboð sem markaðslausn*

Innheimtuleiðir veiðigjalda - tekjur og áhrif á virði

Að beiðni nefndarinnar var fjallað almennt um nokkrar ólíkar leiðir til innheimtu veiðigjalda og hvaða áhrif þær hefðu á virði.

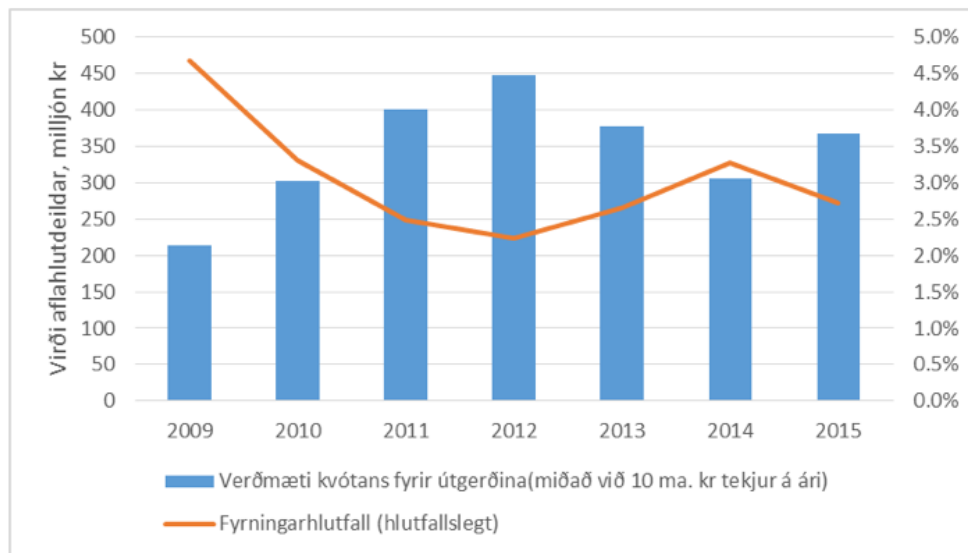
Forsendur

- Innheimtuleiðir
 - Núverandi veiðigjöld
 - Reikniregla frumvarps Sigurðar Inga
 - Fyrning
 - Löndunargjald
 - Viðbótar tekjuskattar
- Gjald skapi 10 milljarða tekjur miðað við rekstrarforsendur ársins 2015

Hér er listi yfir þær innheimtuleiðir sem fjallað hefur verið um.

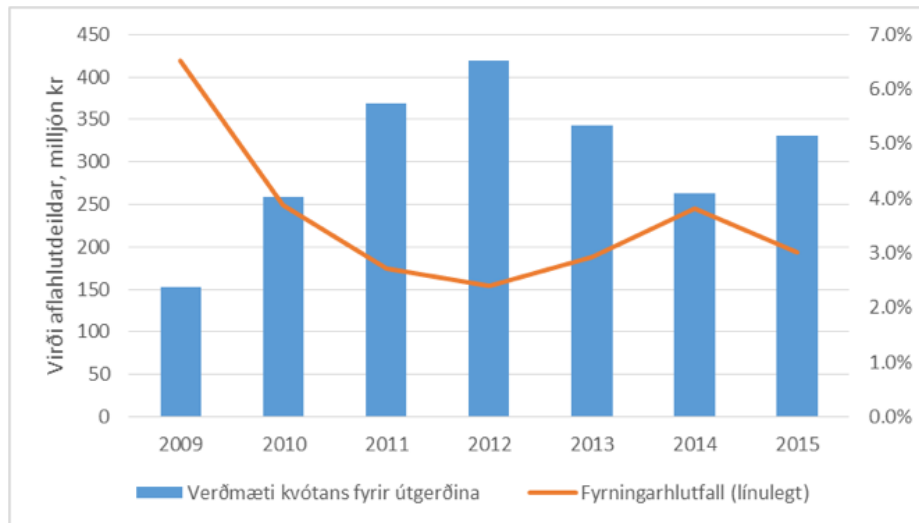
Til að hægt væri að bera saman ólíkar leiðir var gefin forsenda um að gjaldið ætti að skila 10 milljörðum króna í tekjur miðað við rekstrarforsendur ársins 2015. Í þeirri forsendu fólst ekkert mat eða álit á því hve háum tekjum mætti, eða ætti, að gera ráð fyrir í raun og veru.

Hlutfallsleg fyrningaleið m.v. fullkomna framsýni



Hér er borið saman hlutfallslegt fyrningahlutfall (í %) og verðmæti kvótans fyrir útgerðina. Er þar miðað við að gjaldið skili 10 milljörðum króna tekjum í ríkissjóð á ári og að fullkomin framsýni sé til staðar.

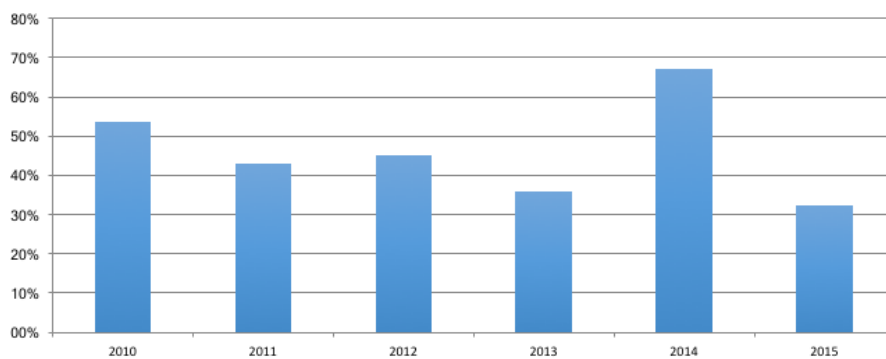
Línuleg fyrning – m.v. fullkomna framsýni og 10 ma. kr. tekjur á ári



Glæran ætti að skýra sig nokkuð sjálf. Borið er saman verðmæti kvótans fyrir útgerðina og línulegt fyrningarhlutfall aftur í tímann.

Sérstök tekjuskattsprósenta

Tekjuskattsprósenta til að fá 10 milljarða í tekjur (reiknað út frá hreinum hagnaði)



Tekjuskattsprósenta til að fá 10 milljarða í tekjur	
2010	53,7%
2011	43,1%
2012	45,2%
2013	35,7%
2014	67,2%
2015	32,2%

Þessi mynd sýnir niðurstöðu útreikninga þar sem lögð hefur verið á sérstök tekjuskattsprósenta, til að ná 10 milljarða króna tekjum á ári, miðað við rekstaraðstæður árána 2010-2015.

Löndunargjald sem skilar 10 mrð.

Löndunargjald mv. aflaverðmæti	
2008	14,8%
2009	13,8%
2010	11,6%
2011	10,0%
2012	8,5%
2013	7,2%
2014	8,3%
2015	7,3%
2016	8,4%

Þessi tafla sýnir hvert löndunargjaldið hefði þurft að vera (sem hlutfall af aflaverðmæti) til að skila 10 milljörðum króna í tekjur, miðað við aflaverðmæti áráanna 2008-2016.

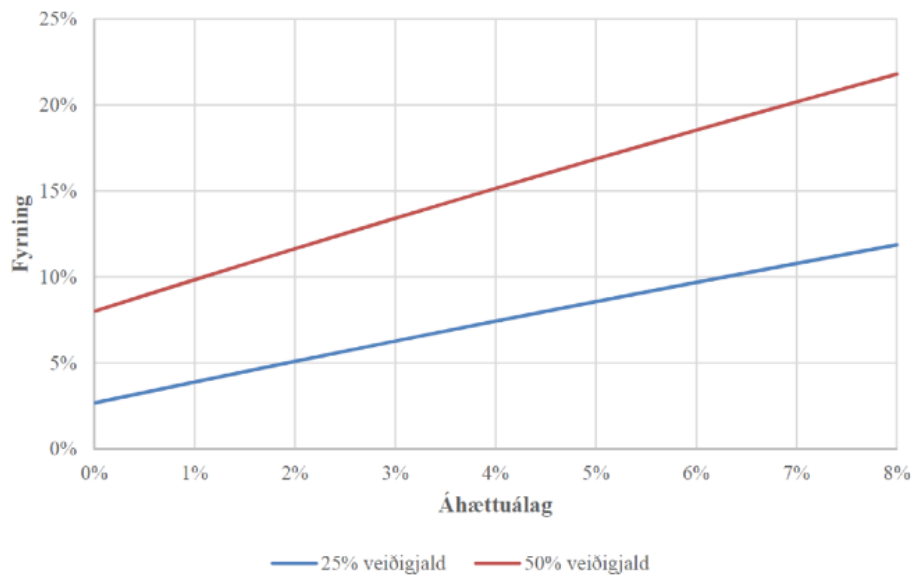
Áhrif ólíkra gjaldtökuleiða og
tímabindingar á virði
aflahlutdeildar

Áhrif kerfisáhættu á virði aflahlutdeildar

- Forsendur
 - Líkur á umbyltingu kerfis gefnar
 - Renta þekkt
 - Ávöxtunarkrafa 8% (sennilega full lágt)
- Áhættuálag háð fyrirsjáanleika kerfisins (0%, 3%, 6%)

Kerfisáhætta hefur áhrif á virði aflahlutdeildar. Almennt séð lækkar aukin áhætta virði hlutdeildanna og öfugt. Hér hafa verið gefnar ólíkar forsendur um áhættuálag.

Kerfisáhætta og virði aflahlutdeildar



Hér er sýnt jafnvirði kerfisáhættu og veiðileyfajalda, m.ö.o. hvaða stig áhættuálags jafngildir hvaða stigi fyrningar fyrir virði aflahlutdeildar.

Samhengi virðis aflahlutdeilda, áhættu og ólíkra leiða

	Virði	Virðismunur	m.v. 3% áhættu	m.v. 6% áhættu
Hámark	501.413	0%	38%	75%
3% áhætta	364.664	-27%	0%	27%
6% áhætta	286.522	-43%	-21%	0%
Sig Ing regla (15%)	266.279	-47%	-27%	-7%
Hanna Katrín	340.415	-32%	-7%	19%

Hér eru niðurstöður útreikninga sýndar í töfluformi. Taflan ætti að skýra sig að mestu leyti sjálf.