



ÁLITSGERÐ

Til: Landssambands íslenskra útvegsmanna
Frá: LEX lögmannsstofu
Dags: 22. ágúst 2011
Efni: Álitaefni tengd frumvarpi til nýrra heildarlaga um stjórn fiskveiða

I. Inngangur

Þann 19. maí sl. var lagt fram á Alþingi frumvarp til nýrra heildarlaga um stjórn fiskveiða (þskj. 1475). Af því tilefni óskaði Landssamband íslenskra útvegsmanna eftir álitserð þar sem heildstætt mat yrði lagt á fyrirbyggjandi frumvarp og helstu breytingar sem það hefur í för með sér. Í álitserðinni, dags. 25. maí 2011, var þess sérstaklega óskað að metið yrði hvort einstök ákvæði eða efni frumvarpsins gangi svo nærri stjórnarskrárvörðum atvinnurétti útvegsmanna að til skaðabótaskyldu íslenska ríkisins kunni að stofnast. Í því sambandi var bent á að handhafar aflaheimilda hefðu í flestum tilvikum keypt þær fullu verði og að ekki yrði betur séð en að frumvarpið rýrði verulega þau verðmæti sem felast í handhöfn aflaheimildanna. Þá var þess óskað að lagt yrði mat á það hvort sú aðferð sem kveðið er á um í 3. mgr. 12. gr. frumvarpsins standist jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar.

Í eftirfarandi umfjöllun verður gerð grein fyrir þeim helstu breytingum sem felast í fyrirbyggjandi frumvarpi til nýrra heildarlaga um stjórn fiskveiða. Með hliðsjón af efni álitserðarinnar er sjónum einkum beint að fimm atriðum, þ.e. upptöku aflaheimilda og skiptingu þeirra í tvo flokka, inntaki nýtingarsamninga, gildistíma þeirra og framlengingu, takmörkunum á framsali aflahlutdeilda, banni við veðsetningu, svo og breytingum á veiðigjaldi og ráðstöfun þess. Þá verður stuttlega gerð grein fyrir helstu niðurstöðum sérfræðihóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um hagræn áhrif frumvarpsins. Í kjölfarið verður leitast við að svara því hvort frumvarpið samræmist stjórnarskrárvörðum réttindum handhafa aflaheimilda, auk þess sem vikið verður að þýðingu 75. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi. Jafnframt verður stuttlega fjallað um þá aðferð sem kveðið er á um í 3. mgr. 12. gr. frumvarpsins, meðal annars með hliðsjón af þeim breytingum sem gerðar voru á 2. gr. frumvarps um breytingu á lögum nr. 116/2006, sbr. lög nr. 70/2011. Ennfremur verður gerð grein fyrir almennum athugasemdum við frumvarpið. Loks verða helstu niðurstöður dregnar saman.

Rétt er að taka fram að skoðun á frumvarpinu einskorðast að meginstefnu til við þau ákvæði sem snerta stjórnarskrárvarin atvinnuréttindi handhafa aflaheimilda og önnur stjórnskipuleg álitæfni þó svo tæpt sé á öðrum atriðum eftir því sem við á.

Álitsgerð þessi er unnin af Karli Axelssyni, hæstaréttarlögmanni og dósent við lagadeild Háskóla Íslands, Huldu Árnadóttur, héraðsdómslögmanni LL.M., og Ásgerði Ragnarsdóttur, héraðsdómslögmanni LL.M.

II.

Frumvarp til nýrra heildarlaga um stjórn fiskveiða

Samkvæmt almennum athugasemdum við fyrirleggjandi frumvarp til nýrra heildarlaga um stjórn fiskveiða byggir frumvarpið einkum á skýrslu vinnuhóps um endurskoðun á stjórn fiskveiða frá september 2010 og ummælum í samstarfsyfirlýsingu Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar - græns framboðs um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða. Þá segir jafnframt að lögð sé áhersla á málefni nýliða og búa þeim möguleika til að komast inn í atvinnugreinina. Eins og nánar er rakið í kafla 2.10 verður ekki séð að frumvarpið sé til þess fallið að ná því markmiði að aðstoða nýliða við hasla sér völl í greininni. Þá fæst ekki með nokkru móti séð að fyrirleggjandi frumvarp sé í samræmi við framangreinda skýrslu.

Í frumvarpinu er að finna fjölda ákvæða sem fela í sér grundvallarbreytingar á núgildandi fiskveiðistjórnunarkerfi. Ýmsar þessara breytinga eru til þess fallnar að hafa umtalsverð áhrif á stjórnarskrárvarin atvinnuréttindi handhafa aflaheimilda. Í eftirfarandi umfjöllun verður megináhersla lögð á slík ákvæði, en tekið skal fram að ekki er unnt að tíunda alla þá lagalegu og lagatæknilegu annmarka sem felast í fyrirleggjandi frumvarpi með tæmandi hætti í álitsgerð þessari. Með hliðsjón af efni þessarar álitsgerðar verður sjónum einkum beint að eftirfarandi fimm atriðum:

1. Upptöku aflaheimilda og skipting þeirra í tvo flokka. sbr. 3. gr. frumvarpsins.
2. Inntak nýtingarsamninga, gildistími þeirra og framlenging, sbr. 6. gr. frumvarpsins.
3. Takmarkanir á framsali aflahlutdeilda, sbr. 7. gr. frumvarpsins.
4. Bann við veðsetningu, sbr. 8. gr. frumvarpsins.
5. Breytingar á veiðigjaldi, sbr. 25. gr. frumvarpsins, og ráðstöfun þess, sbr. 28. gr. frumvarpsins.

2.1. Upptaka aflaheimilda og skipting þeirra í tvo flokka. sbr. 3. gr. frumvarpsins

Í 3. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að frá og með fiskveiðiárinu 2011/2012 sé ráðherra „heimilt“ að ákveða skiptingu úthlutaðs afla í tvo flokka, þ.e. flokk 1 sem nær til aflaheimilda á grundvelli samninga um nýtingarleyfi og flokk 2 sem nær til aflaheimilda sem ráðherra úthlutar í svokallaða hluta (þ.e. strandveiðihluta, byggðahluta, leiguhluta, línuviltunarluta og bótahluta) óháð nýtingarsamningum.

Um þetta er fjallað í 6. mgr. 3. gr. þar sem segir að ráðherra sé „heimilt að ákveða skiptingu úthlutaðs afla milli flokka 1 og 2 sem og hluta í flokki 2“. Þá segir: „Skal tilfærsla milli flokka og hluta gerast í áföngum á 15 ára tímabili. Í lok tímabilsins skulu að jafnaði 85% þorskígilda þeirra fisktegunda sem sæta takmörkunum skv. 2. mgr. þessarar greinar, að undanskildum þorski, ýsu, ufsa og steinbít, enda gilda sérreglur um þá stofna, renna til samninga um nýtingarleyfi á aflaheimildum í flokki 1“.

Það fyrirkomulag sem skal gilda við umrædda tilfærslu aflaheimilda er ekki útskýrt nánar í frumvarpsgreininni. Aftur á móti er tekið fram í athugasemdum við ákvæðið að „skipting milli flokka 1 og 2 skal gerast þannig að á því fiskveiðiári þegar nýtt fyrirkomulag tekur gildi skulu 4% af þorskígildum þeirra fisktegunda sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra úthlutar heildarafla í renna til flokks 2, að undanskildum afla í þorski, ýsu, ufsa og steinbít, en um hann gilda sérreglur“. Þá skuli á næstu fjórtán fiskveiðiárum „0,79% af þorskígildum flytjast úr flokki 1 í flokk 2 á hverju ári þar til 85% þorskígilda fisktegunda, annarra en þorsks, ýsu, ufsa og steinbíta, eru í flokki 1 og 15% í flokki 2 að jafnaði“.

Það er illskiljanlegt hvers vegna sú leið er farin að lýsa því fyrirkomulagi sem gilda skal við tilfærslu aflaheimilda í athugasemdum við frumvarpsgreinina fremur en í texta greinarinnar. Það þarf vart að taka fram að þessar athugasemdir hafa ekki lagagildi og skapast mikil réttaróvissa með þessum lagasetningarhætti. Eins og ákvæðið er sett fram hefur ráðherra að verulegu leyti ákvörðunarvald um tilfærslu aflaheimilda á umræddu fimmtán ára tímabili, svo lengi sem *að jafnaði* 85% þorskígilda séu í flokki 1 við lok tímabilsins, en það er sýnilega í andstöðu við almenn réttaröryggissjónarmið.

Í þessu sambandi verður að hafa í huga að 3. gr. frumvarpsins felur í sér fyrirkomulag sem jafna má til upptöku aflaheimilda á ákveðnu tímabili og er sýnilega um skerðingu á stjórnarskrárvörðum atvinnuréttindum að ræða, sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Það er grundvallaratriði að slík skerðing hvíli á skýrri lagaheimild svo sem berum orðum er áskilið í umræddu stjórnarskrárákvæði. Eins og sakir standa má halda því fram að lagaheimild fyrir slíkri skerðingu skorti þar sem fyrirkomulagi við tilfærslu aflaheimilda er ekki lýst í frumvarpsgreininni og að um sé að ræða óheimilt framsal til ráðherra.

Við nánari skoðun ákvæðisins er ljóst að fleiri atriði eru óljós varðandi það fyrirkomulag við tilfærslu aflaheimilda sem lýst er í greininni. Þannig má nefna að það leiðir í reynd ekki af ákvæðinu að það fyrirkomulag sem frumvarpsgreinin gengur út á *skuli* taka gildi, enda segir í upphafi 6. mgr. 3. gr. að ráðherra sé „heimilt“ að ákveða skiptingu úthlutaðs afla á milli flokkanna. Verður því ekki betur séð en að ráðherra hafi í hendi sér hvort af slíku verði og er óvissan í þeim efnum algjör. Þessi óvissa fær frekari byr undir vængina í ljósi lokamálsliðar 1. mgr. 3. gr. þar sem fram kemur að ráðherra geti „gripið til annarra jafngilda ráðstafana til að veiðar séu stundaðar með sjálfbærum og ábyrgum hætti“. Þannig er gert ráð fyrir því að ráðherra hafi opna heimild til að grípa til annarra ráðstafana við stjórnun fiskveiða en ákvörðunar heildarafla til veiða á ákveðnu tímabili að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar. Það virðist jafnframt vera undir honum komið hvað telst vera „jafngilt“ í þessu samhengi. Þetta er útskýrt í athugasemdum við ákvæðið með þeim hætti að ráðherra geti „beitt öðrum aðferðum við fiskveiðistjórn en úthlutun heildaraflamarks, svo sem sóknarstýringu“. [Leturbreyting undirritaðs.] Samkvæmt þessu verður ekki betur séð en að svo sé um hnútana búið í

frumvarpinu að það sé í reynd undir ráðherra sjálfum komið hvernig fiskveiðistjórnun hér á landi er háttað og að frumvarpið takmarki ekki það vald með afgerandi hætti.

Þá er nauðsynlegt að benda á að sú tilfærsla aflaheimilda sem er fyrirhuguð í 6. mgr. 3. gr. gerir ráð fyrir því að í lok fimmtán ára tímabilsins skuli „að jafnaði“ 85% þorksígilda þeirra fisktegunda sem sæta takmörkunum að undanskildum þorski, ýsu, ufsa og steinbít renna til flokks 1. Þetta orðalag er eitt og sér til þess fallið að skapa óvissu og væri að sjálfsgöðu eðlilegt að taka af skarið um þetta hlutfall með afdráttarlausum hætti í frumvarpstextanum.

Þá skal tekið fram að frumvarpstextinn verður skilinn þannig að upptaka á 15% aflaheimilda á fyrrgreindu fimmtán ára tímabili taki ekki til þeirra aflaheimilda í þorski, ýsu, ufsa og steinbít sem þegar eru fyrir hendi heldur gildi sérreglur um þær tegundir, sbr. 7-10. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Þetta er hins vegar ekki fyllilega skýrt og skortir á að í frumvarpinu sé með heildstæðum hætti gerð grein fyrir því fyrirkomulagi sem skal gilda við tilfærslu aflaheimilda og skiptingu í tvo flokka. Það er verulega bagalegt þar sem um gríðarlega þýðingarmikið atriði er að ræða sem hefur áhrif á atvinnuréttindi allra núverandi handhafa aflaheimilda. Það er t.d. með öllu óljóst hvort gera á nýtingarsamninga við núverandi handhafa aflaheimilda í umræddum tegundum eða hvort þeir eigi að njóta þeirra um ókomna framtíð. Þannig er í 7.-10. mgr. 3. gr. einungis kveðið á um það hvernig aukning aflaheimilda í viðkomandi tegundum skuli skiptast á milli flokka 1 og 2. Það skortir algjörlega umfjöllun um það hvernig skipta skal þeim aflaheimildum í þorski, ýsu, ufsa og steinbít sem þegar eru fyrir hendi á milli flokka eða hvort þær eiga að standa utan við flokkaskiptinguna. Ef það er ætlunin fæst ekki séð að gera þurfi nýtingarsamninga um þá aflahlutdeild enda stendur hún þá utan flokka og í raun verður hið gagnstæða ráðið af ákvæði 6. mgr. 3. gr. frumvarpsins sem og 2. mgr. 12. gr. þess þar sem fram kemur að veiðiheimildum úr flokki 1 skuli úthlutað til einstakra skipa að því gefnu að viðkomandi útgerð hafi gert samning við stjórnvöld um nýtingarleyfi á aflahlutdeild. Þannig virðist í raun ekki vera gert ráð fyrir því að veiðiheimildum í þorski, ýsu, ufsa og steinbít verði úthlutað til handhafa núverandi aflaheimilda í þeim tegundum þar sem þær falla ekki í flokk 1. Ekki er í 6. gr. heldur tekið með óbyggjandi hætti af skarið um það hvort gera skuli nýtingarsamninga um núverandi aflaheimildir í viðkomandi tegundum og hvað sem því líður er með öllu óhæft að lesa þurfi saman fjölmörg ákvæði til að átta sig á heildarmyndinni og réttarstöðu einstakra aðila. Þá fæst ekki séð að 15% þeirra aflaheimilda eigi að vera í flokki 2 að 15 árum liðnum og þær verði því óskertar. Þetta er þó sem að framan greinir verulega óljóst og skortir alla heildarsýn í samspil viðeigandi ákvæða frumvarpsins.

Jafnframt er samspil 3. og 12. gr. frumvarpsins mjög óljóst. Í 2. og 3. mgr. 12. gr. er fjallað um úthlutun aflaheimilda og ákvörðun aflamarks, en telja verður eðlilegt að útskýra slíkt í 3. gr. þar sem fjallað er um ákvörðun leyfilegs heildarafla og skiptingu aflaheimilda í fyrrgreinda tvo flokka. Ekki verður betur séð en að ósamræmi sé á milli 3. gr. og 3. mgr. 12. gr. og er samspil þessara ákvæða í öllum falli afar óljóst. Svo virðist sem byrja eigi á því að færa hluta úthlutaðs heildarafla í flokk 2 og úthluta úr honum til þeirra hluta sem getur í 2. tölulið 5. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Að svo búnu eigi að draga að nýju frá úthlutaðu aflamarki í þeim tegundum sem ráðstafað er aflaheimildum í til eflingar sjávarbyggðum, línuívilnunar og strandveiða. Ekkert kemur fram um það að viðkomandi ákvæði eigi einungis við ef ráðherra nýtir ekki heimild sína til

flokkaskiptingar eða ef ekki verður af aukningu í þorki, ýsu og ufsa og verður því að draga þá ályktun að aflaheimildir í þessum flokkum skerðist meira en í öðrum. Þetta er þó sem áður segir verulega óljóst.

Loks skal á það bent að í 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að afli sem samkvæmt nógildandi kerfi stendur utan heildarafla skuli dragast frá fyrir úthlutun. Þetta nýmæli eykur enn á þá skerðingu sem handhafar aflaheimilda þurfa að þola.

Heildrænt séð er það fyrirkomulag sem mælt er fyrir um í 3. gr. frumvarpsins svo óljóst og illa ígrundað að ekki fæst séð að ákvæðið standist þær kröfur sem gera verður til skýrleika lagasetningar og réttaröryggis. Þá er ráðherra svo sem að framan greinir veitt takmarkalaus heimild til að breyta fyrirkomalagi fiskveiðistjórnunar hér á landi. Það er með öllu ógerlegt að átta sig á því til hlítar hvernig ákvæðið er hugsað og stenst það eðli málsins samkvæmt ekki nokkra skoðun. Í þessu sambandi ber jafnframt að hafa hugfast að ákvæðið varðar grundvallarréttindi þeirra aðila sem það tekur til og þær kröfur sem gera verður því enn ríkari en ella. Burtséð frá því að fyrirhugaðar breytingar ganga verulega nærri stjórnarskrárvörðum atvinnuréttindum handhafa aflaheimilda fæst að öllu framangreindu virtu ekki séð að það fyrirkomulag sem mælt er fyrir um gangi upp í framkvæmd.

2.2. Inntak nýtingarsamninga, gildistími þeirra og framlenging, sbr. 6. gr. frumvarpsins.

Í 6. gr. frumvarpsins er fjallað um hina svokölluðu nýtingarsamninga. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins eiga útgerðir sem hefur verið úthlutað aflahlutdeild og/eða krókaflamarkshlutdeild á fiskveiðiarinu 2010/2011 og uppfylla skilyrði 5. gr. „rétt á samningum um nýtingarleyfi á aflaheimildum“. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins skulu slíkir samningar vera að hámarki til fimmtán ára, en hafi samningsaðili staðið við skuldbindingar sínar skal hann „eiga rétt á viðræðum um endurskoðun og framlengingu samnings“. Þá segir í 3. mgr. ákvæðisins að „með fyrirvara um heimild Alþingis til frekari breytinga á fiskveiðistjórnunarkerfinu og að forsendur samnings um nýtingarleyfi hafi ekki breyst“ sé heimilt að framlengja samning um átta ár.

Í athugasemdum við ákvæðið kemur fram að þetta byggist m.a. á minnisblaði í fylgiskjali 3 með skýrslu starfshóps um endurskoðun á fiskveiðistjórnunarkerfinu. Vegna þessa er nauðsynlegt að taka fram að það er grundvallarmunur á þeirri leið sem gerð er grein fyrir í umræddu minnisblaði og því fyrirkomulagi sem felst í umræddu frumvarpsákvæði. Þannig má sem dæmi nefna að í umræddu minnisblaði kemur fram að ekki sé óeðlilegt að samningstími yrði á bilinu 15-30 ár og að þeir sem uppfylla samningsskilyrðin eigi þess kost að fá samninginn framlengdan. Eins og rakið verður hér á eftir er þetta ekki raunin samkvæmt því fyrirkomulagi sem felst í 6. gr. frumvarpsins, enda getur samningstími verið mun styttri og ekki er til staðar raunhæfur réttur til framlengingar.

Það vakna ýmsar spurningar við skoðun þessa ákvæðis, en einkum er nauðsynlegt að gera athugasemdir við hugmyndir um samningstíma, framlengingarheimild og skort á afmörkun á inntaki nýtingarsamninga.

Hvað varðar fyrirhugaðan *samningstíma* þá er eins og áður segir kveðið á um það í frumvarpstextanum að gildistími samninga skuli að hámarki vera 15 ár og er það áréttað í athugasemdum við ákvæðið. Þá segir í athugasemdunum að ekki þyki rétt að mæla fyrir um að allir samningar skuli vera til jafnlangs tíma og að nauðsynlegt sé að hafa ákveðið svigrúm við ákvörðun samningstíma. Slíkt svigrúm er ekki útskýrt nánar í athugasemdunum að öðru leyti en því að tekið er fram „að fulls jafnræðis skuli gætt“ og það beri þannig „að leysa með sama hætti úr samningum aðila sem eins er ástatt um“.

Samkvæmt þessu er ljóst að handhafar aflahlutdeildar geta í mesta lagi öðlast rétt til nýtingarsamninga í 15 ár, en að slíkur samningstími er fjarri því að vera í hendi þar sem ráðherra hefur í reynd í hendi sér að stytta samningstímamann eins og honum sýnist. Ákvæðið veitir aðilum því litla sem enga tryggingu fyrir því að geta nýtt þær aflahlutdeildir sem þeir hafa fjárfest í, enda hamlar það til að mynda ekki því að ráðherra ákveði að gera nýtingarsamning með árs eða jafnvel mánaðar gildistíma.

Þá er jafnframt ljóst að aðilar glata almennt rétti til að nýta aflaheimildir sínar í síðasta lagi eftir fimmtán ár. Eina undantekningin frá því er ef nýtingarsamningur er framlengdur, en ákvæðið ber með sér að eiginlegur *framlengingarréttur* er ekki til staðar. Þannig eiga aðilar eingöngu „rétt á viðræðum“ um endurskoðun og framlengingu samnings hafi þeir „staðið við allar samningsskuldbindingar sínar“. Þá er framlenging nýtingarsamnings jafnframt bundin óljósum skilyrðum um að heimild Alþingis hafi fengist til frekari breytinga á fiskveiðistjórnunarkerfinu og að forsendur samnings um nýtingarleyfi hafi ekki breyst. Þar að auki er mælt fyrir um að framlenging nýtingarsamnings geti að hámarki verið í átta ár og er loku því skotið fyrir lengri gildistíma samnings.

Samkvæmt þessu hefur ráðherra að öllu leyti í hendi sér ákvörðun um hvort af framlengingu samnings verður, enda eiga aðilar ekki rétt á slíku jafnvel þó þeir hafi staðið við allar „samningsskuldbindingar sínar“ sem reyndar er óljóst hverjar eiga að vera svo sem vikið er að hér á eftir. Þá er bagalegt að binda framlengingu jafn óljósum skilyrðum og gert er í ákvæðinu, en það er til að mynda með öllu óljóst hvers konar breytingar á fiskveiðikerfinu átt er við að Alþingi samþykki og eru það afar óvenjulegir lagasetningarhættir að binda heimild til framlengingar á samningi við mögulegar lagabreytingar í framtíðinni. Þá er skilyrðið um að forsendur samnings um nýtingarleyfi hafi ekki breyst jafnframt óskýrt og bæta athugasemdir við ákvæðið ekki úr þessari óvissu, en þar segir eingöngu að „öggjörningur sé að tilgreina fyrir fram í löggjöf hvaða breyttu forsendur geti valdið því að samningur verði ekki framlengdur, en litið verður til meginreglna samningalaga um brostnar forsendur í þessu sambandi“.

Færa má rök fyrir því að í ljósi orðalags ákvæðisins og þeirra skilyrða sem sett eru fram sé sú heimild til framlengingar sem ákvæðið gerir ráð fyrir einskis virði fyrir handhafa aflaheimilda, en þar spilar jafnframt inn í það hámark sem sett er á framlengingartímamann.

Það vekur ennfremur athygli að í ákvæðinu er ekki vikið nánar að inntaki samninga um nýtingarleyfi, en eðlilegt væri að tilgreina þau atriði sem ber að mæla fyrir um í slíkum samningum í frumvarpstextanum. Það á sérstaklega við þar sem ákvæðið sjálft gerir ráð fyrir því að ákveðnar „samningsskuldbindingar“ hvíli á aðilum. Eins og ákvæðið er

sett fram er alls ójóst hvers konar skuldbindingar eiga að hvíla á aðilum samkvæmt nýtingarsamningum og hefur ráðherra í reynd í hendi sér að setja inn þau skilyrði sem honum sýnist.

Þegar ákvæðið er metið heildstætt er ljóst að réttur til nýtingarsamninga er illa afmarkaður í ákvæðinu og eðli og inntak slíkra samninga með öllu óljóst. Það sem skiptir mestu máli er þó að samkvæmt ákvæðinu geta handhafar aflahlutdeilda í mesta lagi notið nýtingarsamninga í fimmtán ár, auk þess sem til staðar er verulega óskýr og margskilyrt heimild til framlengingar að hámarki í átta ár.

Með hliðsjón af þessu er í reynd lítil sem enginn munur á því fyrirkomulagi sem 6. gr. mælir fyrir um og upptöku umræddra aflaheimilda á tímabili sem getur að hámarki náð fimmtán eða 23 árum. Þannig er ekki óhugsandi að sumir aðilar sæti upptöku á skemmri tíma en einu ári telji ráðherra rétt að ákveða gildistíma nýtingarsamnings svo stuttan, enda kemur frumvarpsákvæðið ekki í veg fyrir slíkt. Eins og ákvæði frumvarpsins eru sett fram felst því engin trygging fyrir því, fyrir núverandi handhafa aflaheimilda, að þeir geti stundað atvinnu sína áfram.

2.3. Takmarkanir á framsali aflaheimilda, sbr. 7. gr. frumvarpsins

Í 7. gr. frumvarpsins er lagt bann við „varanlegu framsali“ aflahlutdeilda, með þeim þremur undantekningum sem greinir í 2. mgr. greinarinnar. Þessar undantekningar eru í fyrsta lagi framsal aflahlutdeilda milli skipa „í eigu sama aðila, einstaklings eða lögaðila“. Í öðru lagi framsal aflahlutdeilda milli „ótengdra aðila“ svo lengi sem um „jöfn skipti sé að ræða milli aðila í þorskígildum talið“ og í þriðja lagi heimild til framsals krókaflamarkshlutdeildar til báts undir fimmtán brúttótonnum sem hefur veiðileyfi með krókaflamarki.

Þá er að finna sérstakar og tímabundnar undantekningar frá banni við framsali aflahlutdeildar á fiskveiðiárunum 2011/2012 til og með 2026/2027 í bráðabirgðaákvæði VI í frumvarpinu. Samkvæmt bráðabirgðaákvæðinu getur ráðherra samþykkt framsal aflahlutdeildar að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, en þau felast einkum í forleigurétti ríkissjóðs eða sveitarfélags á þeim réttindum sem eru andlag framsals.

Heimild til framsals aflahlutdeildar hefur verið eitt af mikilvægustu einkennum núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis og er verðmæti aflahlutdeilda að ákveðnu leyti undir slíkri heimild komið. Færa má rök fyrir því að með því framsalsbanni sem felst í 7. gr. frumvarpsins sé gengið svo langt í því að skerða þau verðmæti sem felast í aflahlutdeildum að jafna megi til eignaupptöku. Þannig er staðan sú að handhafar aflahlutdeilda hafa ekki heimild til að eiga viðskipti með þessi réttindi og sitja því í reynd uppi með þau án möguleika á sölu. Hafi aðilar ekki hug á því að nýta réttindin sjálfir er í reynd um að ræða verðlaus réttindi vegna framsalsbannsins.

Ekki verður séð að nokkurs konar hagfræðileg greining á áhrifum þessarar frumvarpsgreinar hafi átt sér stað fyrir framlagningu frumvarpsin. Þá er í engu vikið að slíkum áhrifum í athugasemdum við ákvæðið þó að ærið tilefni hafi verið til þess þar sem um grundvallarbreytingu er að ræða.

Eins og nánar er rakið í kafla 2.6 skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra í lok mars 2011 sérfræðihóp sem hafði það hlutverk að fara yfir hagræn áhrif frumvarpsins. Í greinargerð hópsins er meðal annars fjallað um framsal aflaheimilda og eindregið lagst gegn slíkum takmörkunum. Farið er ítarlega yfir hagrænt gildi framsals meðal annars með vísan til samkeppni, hagkvæmni og þess að fiskimið færast til. Þá er meðal annars bent á að þegar horft sé til markmiða um nýliðun verði „bann á framsali ekki til þess að auka nýliðun ef aðilum er gert örðugt um vik að kaupa sér aflahlutdeildir“, sbr. nánar bls. 52 í greinargerðinni. Þá segir orðrétt í umfjöllun um framsal í ágripi á bls. 9 í greinargerðinni:

„Í frumvarpinu er vegið mjög að framsali aflaheimilda. Almenn samstaða er meðal sérfræðinga í auðlindahagfræði að viðskipti með aflaheimildir skipti miklu máli um hagkvæmni í sjávarútvegi. Reynsla af framsali rennir einnig mjög stoðum undir þessa skoðun. Viðskipti með aflaheimildir grisja úr þá aðila sem síður standa sig í veiðum og hleypa þeim að sem standa betur að vígi. Sérfræðihópurinn mælir því eindregið gegn slíkum takmörkunum.“

Samkvæmt þessu er ljóst að umræddur sérfræðihópur telur takmarkanir á framsali fjarri því að vera æskilegar út frá hagrænum sjónarmiðum, enda gefur auga leið að slíkar takmarkanir eru til þess fallnar að draga verulega úr verðmæti aflahlutdeilda, svo og hagkvæmni í sjávarútvegi.

Þá er nauðsynlegt að benda á ýmiss konar ónákvæmni í texta frumvarpsgreinarinnar. Sem dæmi má nefna að með 1. mgr. 7. gr. er lagt bann við „varanlegu“ framsali aflahlutdeilda og vekur það óhjákvæmilega þá spurningu hvort tímabundið framsal sé heimilt (!). Hér vaknar sú spurning hvaða þýðingu orðið „varanlegt“ á hafa í þessu samhengi, en það er ekki útskýrt í frumvarpinu. Þá má jafnframt sem dæmi nefna að það er alls óljóst hvað átt er við með „ótengdum aðilum“ í 2. tl. 2. mgr., en eðlilegt væri að skilgreina það hugtak í frumvarpinu.

2.4. Bann við veðsetningu aflahlutdeilda, sbr. 8. gr. frumvarpsins

Í 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins er lagt algjört bann við því að veðsetja aflahlutdeild eða „önnur réttindi á grundvelli samnings um nýtingarrétt aflahlutdeilda“ með „beinum eða óbeinum hætti“.

Við lestur ákvæðisins skilar sér alls ekki sú staðreynd að það er almennt óheimilt að veðsetja aflaheimildir. Eina undantekningin frá því er sú þegar skip sem aflaheimildir eru skráðar á er veðsett þannig að aflaheimildirnar verða óbeint veðandlag, sbr. 4. mgr. 3. gr. laga nr. 75/1997 um samningsveð. Þá er alls óljóst hvað átt er við með hugtakinu „önnur réttindi á grundvelli samnings um nýtingarrétt aflahlutdeilda“ sem ítrekað er vísað til í ákvæðinu, en ekki verður séð hvers konar réttindi sem unnt er að veðsetja getur hugsanlega verið átt við. Jafnframt skortir á skýringu á því hvað átt er við með veðsetningu „með beinum eða óbeinum hætti“ og hver munurinn er á þessum tveimur tegundum veðsetninga.

Tilgangur 2. mgr. 8. gr. virðist vera að tryggja að veðsetningar sem hafa þegar átt sér stað tapi ekki gildi sínu. Þannig segir í athugasemdum við ákvæðið að algengt sé að aflahlutdeild fiskiskipa hafi verið skráð með samningi á skip eða annað veðandlag og séu þannig „með óbeinum hætti andlag veðsetningar“. Þá segir að í 2. mgr. 8. gr. sé „sérstaklega tekið fram að ekki sé mælt fyrir um að slík veðsetning tapi gildi sínu og réttarvernd“. Hins vegar er orðalag ákvæðisins óskýrt og því með öllu óljóst hvort ákvæðið er í framkvæmd til þess fallið að ná tilgangi sínum.

Þá er í 3. mgr. 8. gr. mælt fyrir um að „veðréttur yfir skipi eða öðru fjárverðmæti, sem á hafa verið skráð réttindi sem óheimilt er að veðsetja skv. 1. mgr. fyrir gildistöku laga þessara, tekur eingöngu til þeirra skulda sem hann tók til, við gildistöku laga þessara“. Orðalag þessa ákvæðis er vægast sagt óljóst, en samkvæmt athugasemdum við það virðist ætlunin vera að veðsetning sem heldur gildi sínu samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins sé bundin við þær skuldir sem veðsetningin stóð til tryggingar við gildistöku laganna. Þá er jafnframt óljóst hvað átt er við með „öðru fjárverðmæti“ í þessum skilningi og skortir á að slíkt sé útskýrt í frumvarpinu.

Samkvæmt 4. mgr. 8. gr. er heimilt að veðsetja „það skip eða fjárverðmæti, sem aflahlutdeild fiskiskips eða önnur réttindi á grundvelli samnings um nýtingarrétt aflahlutdeilda eru skráð á, til tryggingar skuld sem stofnað er til eftir gildistöku laga þessara að því skilyrði uppfylltu að sams konar veðsetning sama veðandlags að sömu eða hærri fjárhæð falli niður samhliða hinni nýju veðsetningu“. Orðalag þessa ákvæðis er vægast sagt óljóst en það er útskýrt í athugasemdum sem mikilvæg undantekningarregla „sem tekur til endurfjármögnunar skuldar sem tryggð var með veði sem heldur gildi sínu eftir gildistöku laganna skv. 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins“.

Heildstætt séð er frumvarpsákvæðið fjarri því að uppfylla kröfur um skýrleika svo sem útskýrt hefur verið, auk þess sem sá tilgangur þess að banna veðsetningar með öllu er óljós og er ekki útskýrt í frumvarpinu hvaða markmiði þessari grundvallarbreytingu er ætlað að ná. Þá er samspil þessa ákvæðis við aðra lagabálka, svo sem lög nr. 75/1997 um samningsveð, með öllu óljóst. Þannig virðist hafa láðst að huga að þeim breytingum sem nauðsynlegt er að gera á öðrum lagabálkum frumvarpsákvæðinu til samræmis.

Ekki verður séð að nokkurs konar hagfræðileg greining á áhrifum þessarar frumvarpsgreinar hafi átt sér stað fyrir framlagningu frumvarpsins og er í engu vikið að slíkum áhrifum í athugasemdum við ákvæðið.

Hins vegar fjallaði fyrrgreindur sérfræðihópur sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra ítarlega um áhrif þessa ákvæðis í greinargerð sinni. Í umfjöllun um bann við veðsetningu á bls. 9-10 í ágripi greinargerðarinnar kemur meðal annars fram að sérfræðihópurinn telji að bann við veðsetningu muni „draga mjög úr getu fyrirtækja í sjávarútvegi til að fjármagna sig með ódýrasta mögulegum hætti“ og að það muni draga úr fjárfestingargetu, svo og eðlilegri tækniþróun. Þá muni bannið „gera það að verkum að nýliðun í aflamarkshluta kerfisins verður lítil sem engin og bundin við fjársterka aðila“. Útskýrt er að þannig sé búið „til verulegt ójafnræði milli þeirra sem nú þegar hafa veðsett kvóta og þeirra sem hefðu áhuga á að koma inn í greinina“ og bent á að þegar framsalsbann hafi gengið í garð eftir fimmtán ár verði „gagnlítið að banna

veð á aflaheimildum þar eð nýtingarsamningar verða bundnir við skip og aflaheimildir þess þannig sjálfkrafa öruggt veðandlag“. Þá segir að miðað við núverandi aðstæður sé verðmæti aflahlutdeilda það mikið og það stór hluti af heildarfjárbindingu í útgerð „að það yrði mjög mikið óhagræði af því að meina fyrirtækjunum að veðsetja aflaheimildir“ og er útskýrt að bannið jafngildi því „að hækka eiginfjárkröfu sjávarútvegsfyrirtækja langt upp fyrir það sem eðlilegt er talið í öðrum greinum“.

Með hliðsjón af þessu er ljóst að sérfræðihópurinn telur bann við veðsetningu óráðlegt að teknu tilliti til hagrænna sjónarmiða. Fyrir liggur að sú takmarkaða heimild sem nú er til veðsetningar aflahlutdeilda hefur mjög mikilvægu hlutverki að gegna að því er varðar fjármögnun aðila sem stunda fiskveiðar. Með hliðsjón af þessu verður ekki betur séð en að þetta ákvæði sé í beinni andstöðu við þau markmið frumvarpsins að stuðla að nýliðun og hagkvæmni í sjávarútvegi.

2.5. Breytingar á veiðigjaldi, sbr. 25. gr. frumvarpsins

Í 25. gr. frumvarpsins eru lagðar til ýmiss konar breytingar á veiðigjaldi, en þar vekur einkum athygli að lagt er til að gjaldið verði tvöfaldað úr 9,5% í 19%. Þá er meðal annars lagt til að ráðherra sé „heimilt að taka tillit til mismunandi framlegðar útgerðarflokka við ákvörðun veiðigjalds, sbr. rekstraryfirlit fiskveiða sem Hagstofa Íslands reiknar og birtir“, sbr. 5. mgr. ákvæðisins.

Að mati undirritaðs er veiðigjaldið skattur í lagalegum skilningi, en með skatti er átt við gjald sem hið opinbera hefur með einliða ákvörðun knúið tiltekinn hóp lögaðila til að greiða án sérgreinds endurgjalds. Verður þessi skýring á hugtakinu skatti ráðin af viðteknum skilgreiningum á hugtakinu eins og það hefur verið markað með dómsúrlausnum og í fræðikenningum, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar í máli nr. 64/1999. Ljóst er að veiðigjaldið er lagt á handhafa veiðiheimilda samkvæmt lögum nr. 116/2006 og er markmiðið að afla tekna fyrir hið opinbera en ekki að standa undir ákveðinni þjónustu.

Með hliðsjón af þessu verður við álagningu veiðigjalds að gæta að þeim umfangsmiku kröfum sem 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar gera. Hafa þessi ákvæði verið skilin þannig að lagaheimild sem heimilar skattlagningu þurfi að vera skýr og ótvíræð. Í því sambandi verður skattlagningarheimild m.a. að kveða skýrlega á um skattskyldu, skattstofn og gjaldstig eða fjárhæð skatts að öðru leyti. Þá tekur 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, af öll tvímæli um að óheimilt sé að framselja stjórnvöldum vald til að ákveða hvort leggja skuli á skatt, honum breytt eða hann afnuminn.

Samkvæmt þessu fær það vart staðist að heimila ráðherra að breyta því hlutfalli sem veiðigjald miðast við eins og gert er ráð fyrir í 5. mgr. 25. gr. frumvarpsins þar sem gert er ráð fyrir því að ráðherra geti vikið frá lögákvæðnu veiðigjaldi telji hann ástæðu til með hliðsjón af mismunandi framlagð með þeim afleiðingum að ákveðnir útgerðarflokkar greiði lægra gjald. Taka verður af skarið um hlutfall gjaldsins í lögum svo það samræmist 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Þá er jafnframt nauðsynlegt að taka fram

að engin rök hafa verið færð fyrir því hvers vegna líta ætti til umrædds „rekstraryfirlits fiskveiða sem Hagstofa Íslands reiknar og birtir“ við ákvörðun veiðigjalds.

Það eru aðrir annmarkar á frumvarpsákvæðinu og má sem dæmi nefna að það er ekki útskýrt hvað átt er við með „aflaverðmæti“ í 2. og 3. mgr. 25. gr. en eðlilegt væri að hafa skilgreiningu á því í frumvarpinu.

Vikið er að ráðstöfun tekna af veiðigjaldi í 28. gr. frumvarpsins, en þar er gert ráð fyrir því að 50% tekna af veiðigjaldi renni í ríkissjóð, 30% til ráðstöfunar sveitarfélaga og að 20% skuli nýtt með það að markmiði að efla nýsköpun, rannsóknir og þróun ásamt sameiginlegum markaðsmálum í íslenskum sjávarútvegi. Í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins sem fylgir frumvarpinu er útskýrt að ákvæðið geri ráð fyrir grundvallarbreytingu á meðferð tekna af veiðigjaldi sem hafa hingað til runnið óskiptar í ríkissjóð. Gerð er athugasemd við að nú skuli vera lagt til að tilteknum hluta teknanna „verði ráðstafað til sveitarfélaga með aðferð sem mun leiða til þess að mikill mismunur verður á framlagi til einstakra landshluta en þó einkanlega til einstakra sveitarfélaga miðað við fjölda íbúa sem þar búa“. Þá er vikið ítarlega að ýmsum álitaefnum sem þessu tengjast og er full ástæða til að taka undir þau sjónarmið sem þar eru sett fram.

2.6. Greinargerð sérfræðihóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um hagræn áhrif af frumvarpinu

Í lok mars 2011 skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sérfræðihóp fimm hagfræðinga og viðskiptafræðinga sem hafði það hlutverk að fara yfir hagræn áhrif fyrirbyggjandi frumvarps til nýrra laga um stjórn fiskveiða.

Í greinargerðinni eru meðal annars metin áhrif skerðingar aflaheimilda samkvæmt hinni svokölluðu pottaleið og nýtingarsamninga, svo og takmarkana á framsali og veðsetningu aflaheimilda á rekstur handhafa aflaheimilda.

Í kafla sem ber heitið „Áhrif á rekstur og efnahag einstakra fyrirtækja í útgerð“ á bls. 10 í greinargerðinni segir meðal annars orðrétt:

„Sérfræðihópurinn lagði í sérstaka könnun á áhrifum frumvarpsins á rekstur nokkurra útgerðarfyrirtækja. Niðurstöðurnar sýna að áhrifin eru almennt til hins verra. Bæði hærra veiðigjald og flutningur afla frá núverandi handhöfum veiðiheimilda í potta hefur neikvæð áhrif á rekstur þeirra fyrirtækja sem nú ráða yfir aflaheimildum. Að auki hefur 12. grein frumvarpsins mikil áhrif, en sum fyrirtæki fá auknar veiðiheimildir vegna hennar, meðan önnur tapa veiðiheimildum.“

Niðurstaða greiningar á áhrifum á rekstur sjávarútvegsfyrirtækja er að tillögur frumvarprins hafi mikil áhrif á rekstur félaganna. Hjá þeim félögum sem skoðuð voru, þ.e. tuttugu af tuttugu og fimm stærstu fyrirtækjunum í aflahlutdeildarkerfinu, lækkar EBITDA hagnaður um 9,3% á fyrsta ári vegna laganna en 13,9% á fimmtánda ári þegar áhrif laganna koma að fullu fram. Í þeim útreikningum er ekki gert ráð fyrir

aukningu á aflaheimildum í þorski. Hins vegar þegar gert er ráð fyrir líklegri aukningu á þorskveiðum eru áhrifin enn meiri. Þá lækkar EBITDA hagnaður um 11,8% á fyrsta ári en 20,5% á fimmtánda ári vegna áhrifa laganna.

Áhrif laganna eru önnur á fyrirtæki í krókaafلامarkinu. Almennt leiða lögín til þess að veiðiheimildir þeirra aukast ef ekki er gert ráð fyrir auknum þorskkvóta á næstu árum. Hins vegar eru félög í krókaafلامarkinu almennt mjög viðkvæm fyrir hækkun á veiðigjaldi. Því minnkar framlegð þeirra um 8,6% á fyrsta ári og 10,6% á því fimmtánda að meðaltali vegna áhrifa laganna. Lögín hafa mikil áhrif á fyrirtæki í krókaafلامarkinu ef gengið er út frá auknum þorskaflaheimildir á næstu árum. Þá minnka lögín veiðiheimildir þessa flokks verulega og hafa mikil áhrif á framlegð. Áhrif laganna eru þá þau að EBITDA hagnaður minnkar um 12,9% fyrsta ári og 22,8% á því fimmtánda.

Lögín hafa mikil áhrif á efnahagslega stöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja. Það er vegna þess að verðmæti aflaheimilda mun lækka, verði lögín samþykkt, og því mun raunveruleg eiginfjárstaða fyrirtækjanna veikjast. Samkvæmt mati sérfræðihópsins munu ákvæði frumvarpsins leiða til rúmlega 50% lækkunar á virði aflaheimilda. Þetta mat telur sérfræðihópurinn varlegt og færa má rök fyrir því að því að lögín leiði til enn meiri lækkunar á virði aflaheimilda. Almennt voru þau tuttugu félög í aflahlutdeildarkerfinu sem voru skoðuð nokkuð skuldug en félögín í krókaafلامarkskerfinu voru flest mjög skuldug. Því eru íslensk sjávarútvegsfyrirtæki mjög viðkvæm fyrir mikilli lækkun á verðmæti aflaheimilda. Frumvarpið leiðir því til þess að mun erfiðara verður fyrir fyrirtækin að halda áfram rekstri og vart réttlætánlegt hjá mörgum þegar raunverulegt verðmæti eigna verður langtum minna en virði skulda. [Leturbreytingar undirritaðs.]

Samkvæmt þessu er ljóst að sérfræðihópurinn telur að ákvæði frumvarpsins muni almennt hafa umtalsverðar neikvæðar fjárhagslegar afleiðingar fyrir sjávarútvegsfyrirtæki og er rökstutt að hagnaður fyrirtækjanna muni dragast allverulega saman verði frumvarpið að lögum. Í því sambandi er lögð áhersla á umtalsverða lækkun á verðmæti aflaheimilda og veikingu á eiginfjárstöðu fyrirtækjanna sem eru flest nokkuð eða mjög skuldug. Vegna þessa er í niðurstöðum hópsins gengið svo langt að halda því fram að ákvæði frumvarpsins hafi það í för með sér að mun erfiðara verði fyrir fyrirtækin að halda áfram rekstri sínum og að það verði vart réttlætánlegt hjá mörgum þeirra þegar verðmæti eigna verði langtum minna en skulda.

Með hliðsjón af þessu verður vart séð að frumvarpið sé til þess fallið að ná þeim markmiðum sínum sem tíunduð eru í 1. gr. að „stuðla að hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu“. Þá er ljóst að verði frumvarpið að lögum mun það ganga mjög langt í þá átt að skerða stjórnarskrávarin atvinnuréttindi handhafa aflahlutdeilda svo sem útskýrt er í næsta kafla.

2.7. Samræmist frumvarpið stjórnarskrárvörðum réttindum handhafa aflaheimilda?

Það er í hvert sinn álitæfni hvort aðgerðir sem leiða af breytingum á lögum um stjórn fiskveiða séu þess eðlis að um sé að ræða skerðingu á atvinnuréttindum sem njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Sé um slíka skerðingu að ræða kemur til skoðunar hvort hún sé þess eðlis að til bótaskyldu geti stofnast. Við mat á því skiptir einna mestu máli sú röskun sem umræddar breytingar hafa í för með sér á atvinnuréttindum þeirra sem hafa yfir að ráða aflaheimildum. Skiptir þar einkum máli um hversu víðtæka skerðingu er að ræða og hvaða áhrif hún hefur á rekstur handhafa aflaheimilda, auk fleiri atriða. Ómögulegt er að gefa nákvæm svör við því hvenær skerðingar á atvinnuréttindum eru þess eðlis að bótaskylda stofnast. Hins vegar er ljóst að bótaskylda stofnast ef breytingar á lögum um stjórn fiskveiða eru til þess fallnar að hafa slík neikvæð áhrif á rekstur þeirra aðila sem hafa nú atvinnu af fiskveiðum að rekstur þeirra getur lagst af. Þá eru enn fremur verulegar líkur á að bótaskylda sé til staðar ef slíkar breytingar eru til þess fallnar að hafa umtalsverð neikvæð áhrif á rekstur handhafa aflaheimilda.

Eins og rakið hefur verið er með frumvarpinu gert ráð fyrir ýmsum grundvallarbreytingum á fiskveiðistjórn sem eru til þess fallnar að hafa neikvæð áhrif á hagsmuni handhafa aflaheimilda og skerða atvinnuréttindi þeirra. Þannig er gert ráð fyrir upptöku um 15% aflaheimilda í öðrum fisktegundum en ýsu, þorski, ufsa og steinbit á fimmtán ára tímabili og færslu þeirra í svonefndan flokk 2, auk þess sem handhafar aflaheimilda í fyrrgreindum fjórum fisktegundum fái ekki að njóta aukningar leyfilegs heildarafla í samræmi við aflahlutdeild sína. Þá er ljóst að gerð nýtingarsamninga er til þess fallin að hafa neikvæð áhrif á hag handhafa aflaheimilda og draga úr verðmæti þeirra, einkum þegar lítið er til stutts og óljóss gildistíma slíkra samninga og mjög takmarkaðrar heimildar til framlengingar. Jafnframt liggur ljóst fyrir að takmarkanir á framsali og bann við veðsetningu aflaheimilda draga verulega úr verðmæti þeirra.

Samkvæmt þessu verður að telja að frumvarpið skerði atvinnuréttindi núverandi handhafa aflaheimilda með ótvíræðum hætti þannig að það varði við 72. gr. stjórnarskrárinnar. Enn fremur bendir greinargerð sérfræðihóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, sem gerð var grein fyrir í kafla 2.6, til þess að umræddar breytingar hafi veruleg neikvæð áhrif á rekstur sjávarútvegsfyrirtækja. Eins og áður greinir kemur fram í greinargerðinni að samkvæmt varlegu mati muni ákvæði frumvarpsins leiða til rúmlega 50% lækkunar á virði aflaheimilda og séu íslensk sjávarútvegsfyrirtæki viðkvæm fyrir slíku í ljósi skuldastöðu sinnar. Þá segir að frumvarpið leiði til þess „að mun erfiðara verður fyrir fyrirtækin að halda áfram rekstri og vart réttlætlanlegt hjá mörgum þegar raunverulegt verðmæti eigna verður langtum minna en virði skulda“. Að beiðni LÍÚ hefur Deloitte unnið og birt drög að áliti um áhrif umrædds lagafrumvarps á starfandi sjávarútvegsfyrirtæki, en greiningarvinna fyrirtækisins stendur enn yfir og mun endanlegt álit þess liggja fyrir á næstunni. Samkvæmt fyrirbyggjandi drögum, dags. 19. ágúst 2011, er frumniðurstaða fyrirtækisins sú að frumvarpið muni leiða til þess að fjölmörg fyrirtæki í greininni verði í raun gjaldþrota. Sú niðurstaða er byggð á því að verði frumvarpið samþykkt muni núverandi

aflaheimildir vera gjaldfærðar strax að fullu í reikningskilum sjávarútvegsfyrirtækja í samræmi við ákvæði ársreikningslaga og alþjóðlegra reikningskilastaðla þar sem sú eign verði ekki lengur til staðar. Þannig muni bókfært eigið fé lækka um samsvarandi fjárhæð. Ljóst er að þar sem aflaheimildir eru jafnan verðmætasta eign þessara fyrirtækja mun bókfært eigið fé þeirra lækka gríðarlega, en skuldir standa eftir óbreyttar. Í fyrirliggjandi drögum er tekið dæmi um áhrif frumvarpsins á efnahag starfandi íslensks sjávarútvegsfélags og segir þar orðrétt: „Eins og hjá mörgum öðrum sjávarútvegsfélögum þá er bókfært virði aflaheimilda stærsti liðurinn í eignum félagsins eða um 825 m.kr. Með gjaldfærslu aflaheimilda hverfa þessar eignir úr efnahagsreikning félaganna og mikið ójafnvægi myndast milli eigna og skulda. Þannig munu lánveitendur og kröfuhafar missa sínar helstu tryggingar og allur hvati til endurfjármögnunar á lánum félagsins horfinn.“ Þá er tekið fram að hjá viðkomandi félagi muni myndast rúmlega 825 m.kr. „gat“ í efnahagsreikningi þess og að eigið fé verði neikvætt um 1.153 m.kr.

Séu framangreindar niðurstöður sérfræðihópsins og Deloitte lagðar til grundvallar er ljóst að ákvæði frumvarpsins eru til þess fallin að hafa veruleg neikvæð áhrif á rekstur handhafa aflaheimilda og getur leitt til þess að rekstur slíkra aðila leggist af. Er þá gengið afar langt í þá veru að svipta slíka aðila með öllu grundvelli atvinnuréttinda sem njóta stjórnarskrárverndar eða í öllu falli takmarka slík réttindi með stórfelldum hætti. Að þessu gefnu telur undirritaður að það fyrirkomulag sem felst í fyrirliggjandi frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða fái ekki staðist eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar án þess að til bótaskyldu stofnist. Hér skiptir mestu sú verulega röskun sem þær grundvallarbreytingar sem felast í frumvarpinu og hafa verið útskýrðar að framan hafa á hagsmuni handhafa aflaheimilda.

Í þessu sambandi skiptir jafnframt máli að Mannréttindadómstóll Evrópu hefur í ýmsum dómum sem varða eignarréttarákvæði 1. gr. 1. samningsviðauka við Mannréttinda-sáttmálann lagt áherslu á að aðilar geti haft lögmætar væntingar (e. legitimate expectations) til þess að geta nýtt fjárhagsleg verðmæti sem þeir hafa yfir að ráða með virkum hætti.¹ Ljóst er að allverulegur hluti aflaheimilda hefur gengið kaupum og sölum á frjálsum markaði frá upphaflegri úthlutun og að aðilar hafa lagt í umtalsverðar fjárfestingar í trausti þess að ekki verði gerðar grundvallarbreytingar á því fiskveiðistjórnunarkerfi sem hefur í meginatriðum verið óbreytt frá setningu laga nr. 38/1990 og raunar allt frá árinu 1984. Þá hafa slíkir aðilar jafnframt þurft að sætta sig við skerta nýtingu aflaheimilda í tímans rás, svo sem vegna samdráttar í ákveðnum fisktegundum og minnkunar á leyfilegum heildarafla, og hafa þeir átt lögmætar væntingar til þess að þegar aðstæður horfðu til betri vegar að þessu leyti myndu þeir njóta þess. Ljóst er að taka ber tillit til þessara lögmætu væntinga við breytingar á núgildandi fiskveiðistjórnunarkerfi og að þær eru til þess fallnar að þrengja umtalsvert heimildir löggjafans til þess að ráðast í grundvallarbreytingar á kerfinu án þess að til bótaskyldu stofnist. Að mati undirritaðs styðja þessi sjónarmið þá niðurstöðu að það fyrirkomulag sem felst í fyrirliggjandi frumvarpi fái ekki staðist 72. gr. stjórnarskrárinnar, eins og það verður túlkað með hliðsjón af 1. gr. 1. samningsviðauka við Mannréttindasáttmálann, án þess að bótaskylda stofnist.

¹ Sjá t.d. dóm Mannréttindadómstólsins frá 29. nóvember 1991 í máli *Pine Valley Developments o.fl. gegn Írlandi*, dóm frá 24. júní 2003 í máli *Stretch gegn Bretlandi* og dóm frá 28. september 2004 í máli *Kopecký gegn Slóvakíu*.

Sú bótaskylda sem mælt er fyrir um í 72. gr. stjórnarskrárinnar er þess eðlis að gerð er krafa um að *fullt verð* skuli koma fyrir þegar maður er sviptur eign sinni. Þetta hefur verið skýrt þannig að bæta skuli fjárhagslegt tjón viðkomandi. Aftur á móti á viðkomandi ekki eingöngu rétt til endurgjalds fyrir verðmæti það sem hann er sviptur, heldur á hann einnig rétt til bóta fyrir óhagræði sem sviptingin hefur að öðru leyti í för með sér og leiðir til fjárhagslegs tjóns fyrir hann. Við mat á fjárhæð bóta geta ýmis sjónarmið komið til skoðunar sem ekki er kostur á að rekja hér, en meginreglan er að miða við verðgildi eignarréttinda á þeim tíma sem viðkomandi er sviptur þeim.

Í samræmi við þetta eru verulegar líkur á því að handhafar aflahlutdeilda eigi kröfu til bóta úr hendi ríkisins verði frumvarpið að lögum og að þær bætur verði ákveðnar í samræmi við skilyrði 72. gr. stjórnarskrárinnar um fullt verð. Komi til þessa er ljóst að um veruleg fjárútlát úr ríkissjóði yrði að ræða, en umfang þeirra hefur ekki verið metið.

2.8. Þýðing 75. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi

Samkvæmt 75. gr. stjórnarskrárinnar sem verndar atvinnufrelsi er öllum frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa, en þessu frelsi má þó setja skorður með lögum enda krefjist almannahagsmunir þess.

Í réttarframkvæmd hafa verið ákveðin tengsl á milli 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar þar sem síðargreindu ákvæði er gjarnan beitt samhliða eignarréttarákvæðinu í málum sem varða skerðingu á atvinnuréttindum sem verða metin til fjárhagslegs verðmætis, sbr. t.d. Hrd. 1993, bls. 1217 og dóm Hæstaréttar frá 27. september 2007 í máli nr. 182/2007.

Ef um er að ræða ágreining um skerta möguleika til að hefja störf í tiltekinni atvinnugrein er hins vegar almennt eingöngu byggt á atvinnufrelsisákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar, enda hafa þá ekki stofnast atvinnuréttindi sem hafa fjárhagslegt gildi í framangreindum skilningi, sbr. t.d. Hrd. 1998, bls. 4076.

Í 75. gr. stjórnarskrárinnar eru sett tvíþætt skilyrði fyrir takmörkunum á atvinnufrelsinu sem þurfa bæði að vera uppfyllt. Annars vegar skulu slíkar skorður settar með lögum og hins vegar verða almannahagsmunir að krefjast þess. Af dómaframkvæmd má sjá að gerðar eru ríkar kröfur til þess að sú lagaheimild sem skerðingin hvílir á sé skýr, svo og til þess að löggjafinn taki sjálfur afstöðu til þeirra takmarkana sem eru settar og framselji ekki slíkt ákvörðunarvald til stjórnvalda, sbr. til hliðsjónar Hrd. 1996, bls. 2956 og Hrd. 2000, bls. 1621. Jafnframt hafa dómstólar gengið alllangt í að meta hvort almannahagsmunir krefjist þess að atvinnufrelsinu séu settar skorður. Það er í samræmi við athugasemdir í frumvarpi til stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 sem breyttu atvinnufrelsisákvæðinu, en þar segir að ætlunin sé að leggja öllu ríkari áherslu á að löggjafinn meti sérstaklega hvort almannahagsmunir krefjist í raun að meginreglunni um atvinnufrelsi verði vikið til hliðar á afmörkuðu sviði með lagasetningu. Talið hefur verið að með hliðsjón af þessu hafi dómstólar í reynd skýrari heimild til að endurskoða hvort lögmet sjónarmið eins og grundvallarreglan um meðalhóf liggja lagasetningu til

grundvallar, en meðalhófsreglan var til dæmis lögð til grundvallar við skýringu 1. mgr. 75. gr. og 65. gr. stjórnarskrárinnar í tveimur dómum Hæstaréttar sem varða fiskveiðistjórnunarkerfið, sbr. Hrd. 1998, bls. 4976 og Hrd. 2000, bls. 1534.²

Af dómaframkvæmd verður ráðið að dómstólar eftirláta almennt löggjafanum mat um það hvort aðgerðir séu í reynd í þágu almannaheilla. Hins vegar taka dómstólar til skoðunar hvort þau lagaákvæði sem fela í sér skerðingu á atvinnufrelsi „samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar“ og „hvort löggjafinn hafi að því leyti gætt rétttrúnaðarmiða“, sbr. orðalag í Hrd. 1998, bls. 4076. Hafa dómstólar gert ríkar kröfur að þessu leyti og er ljóst að við mat á því hvort skerðing á atvinnufrelsi fái staðist skiptir meðalhófsreglan ríku máli, auk þess sem litið er til þess hvort gætt hafi verið málefnalegra sjónarmiða og jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig er til að mynda metið hvort aðgerðir sem fela í sér skerðingu á atvinnufrelsi og gerðar eru í þágu almannaheilla séu í raun til þess fallnar að ná því markmiði og hvort aðrar leiðir sem fela í sér veigaminni íhlutun hafi verið færar.

Þegar litið er til fyrirbyggjandi frumvarps til nýrra heildarlaga um stjórn fiskveiða er ljóst að það setur bæði núverandi handhöfum aflaheimilda sem og þeim sem vilja í framtíðinni leggja stund á fiskveiðar umfangsmiklar og óljósar skorður við því að stunda atvinnugreinina. Eins og rakið hefur verið í köflum 6.1 og 6.2 hefur frumvarpið að geyma flóknar og óljóst orðaðar hugmyndir um skiptingu aflaheimilda í tvo flokka, þ.e. annars vegar í flokk aflaheimilda sem falla undir svokallaða nýtingarsamninga og hins vegar í flokk aflaheimilda sem skiptast í svokallaða hluta. Rökstutt hefur verið að það fyrirkomulag sem mælt er fyrir um í frumvarpinu sé svo óljóst og illa ígrundað að ekki fáiast séð að það gangi upp í framkvæmd. Þannig er mjög óljóst hvernig aðilar öðlast aflaheimildir til að unnt sé að stunda fiskveiðar og hvaða aðilar eiga kost á slíku, svo og hvernig aflamark er ákvarðað. Þá verður ekki betur séð en að frumvarpið geri aðilum mjög erfitt að komast inn í atvinnugreinina, en þar skiptir hið óljósa fyrirkomulag við úthlutun aflaheimilda og aflamarks miklu. Þá eru ákveðin ákvæði frumvarpsins beinlínis andstæð nýliðun í atvinnugreininni og má þar nefna umfangsmiklar takmarkanir á framsali aflaheimilda og bann við veðsetningu.

Með hliðsjón af þessu má færa rök fyrir því að þær skorður sem frumvarpið setur atvinnufrelsinu séu ekki í samræmi við skilyrði 75. gr. stjórnarskrárinnar. Í því sambandi má nefna að verulegur vafi er á því að tiltekin ákvæði frumvarpsins uppfylli þær kröfur sem stjórnarskrárákvæðið gerir til skýrleika lagaheimilda sem takmarka atvinnufrelsi. Jafnframt verður ekki séð að nauðsynlegt sé að mæla fyrir um jafn flóknar og óljósar takmarkanir í því skyni að ná þeim markmiðum sem frumvarpið stefnir að. Ennfremur eru tiltekin efnisákvæði frumvarpsins í andstöðu við yfirlýst markmið þess svo sem nánar er útskýrt í kafla 2.10. Með hliðsjón af þessu má færa veigamikil rök fyrir því að frumvarpið gangi lengra í takmörkun atvinnufrelsis en nauðsynlegt er og að þar með sé brotið gegn meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar og skilyrði 75. gr. stjórnarskrárinnar fyrir takmörkun á atvinnufrelsi ekki uppfyllt.

² Sjá nánar Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2008. bls. 529.

2.9. Ákvæði 3. mgr. 12. gr. frumvarpsins

Ákvæði 3. mgr. 12. er svohljóðandi:

„Aflamark veiðiskips á hverju fiskveiðiári, veiðitímabili eða vertíð ræðst af leyfðum heildarafla í viðkomandi tegund og hlutdeild skipsins í þeim heildarafla skv. 2. mgr. Þó skulu aflaheimildir sem ráðstafað er í tilteknum fisktegundum árlega til eflingar sjávarbyggðum skv. 14. gr., línuviltununar skv. 15. gr. og strandveiða koma til frádráttar í aflamarki sömu tegunda hjá öllum veiðiskipum hlutfallslega miðað við hlut einstakra skipa í heildarúthlutun, reiknað í þorskígildum á grundvelli laga þessara og laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, með síðari breytingum. Ekki koma til frádráttar aflaheimildir sem renna frá aukningu til strandveiðihluta og byggðahluta skv. 3. gr. Skal miðað við samanlagða úthlutun í upphafi hvers fiskveiðiárs og síðustu heildarúthlutun í þeim tegundum sem ekki er úthlutað í upphafi fiskveiðiárs, miðað við þorskígildi við úthlutun. Hafi skip engar eða ekki nægar heimildir í einhverri tegund til að mæta skerðingu samkvæmt þessari grein, að teknu tilliti til heimildar til breytinga milli tegunda skv. 1. mgr. 15. gr. og flutnings milli fiskveiðiára skv. 3. og 4. mgr. 15. gr., skal Fiskistofa veita hlutaðeigandi útgerð tveggja mánaða frest til að flytja fullnægjandi veiðiheimildir á skipið eða greiða fyrir sömu heimildir, sbr. lög nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögðs sjávarafla. Hafi það ekki verið gert innan þess frests fellur leyfi þess til veiða í atvinnuskyni niður tímabundið þar til úr hefur verið bætt. Ráðstöfun tekna samkvæmt þessari grein skal fara eftir ákvæðum laga nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögðs sjávarafla. Ráðherra setur nánari reglur um framkvæmd þessa.“

Samhljóða ákvæði var að finna í 2. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða. Því ákvæði var, svo sem að framan greinir, breytt við hina þinglegu meðferð og var ákvæðið samþykkt sem 3. gr. laga nr. 70/2011. Samkvæmt því ákvæði sem þannig varð að lögum er gert ráð fyrir því að í stað 3. og 4. mgr. 8. gr. laga um stjórn fiskveiða komi fimm nýjar málsgreinar. Þar er gert ráð fyrir því að aflamark skips ráðist af leyfðum heildarafla og hlutdeild skipsins í þeim heildarafla „að frádrægnu hlutfalli af magni hverrar tegundar sem skal vera allt að 5,3%“. Tekið er fram að ráðherra skuli ákveða hlutfallið en leitast við að það sé sem næst í samræmi við að mætt sé „magnbólum 5. mgr. þegar skipti hafa farið fram skv. 6. mgr.“ Þá er nánar útskýrt að við „frádrátt skv. 1. másl. 3. mgr. skal tekið mið af sérstakri tilgreiningu eigenda veiðiskipa á þeim tegundum sem hlutfall skv. 1. másl. 3. mgr. skal dregið frá. Slíkt er þó aðeins heimilt að því leyti sem samanlögð þorskígildi aflaheimilda sérstaklega tilgreindra tegunda eru jöfn samanlögðum þorskígildum frádræginna aflaheimilda skv. 1. másl. 3. mgr. Aðeins er heimilt að tilgreina skv. 1. másl. ýsu, ufsa, þorsk og steinbít.“ Jafnframt er útskýrt hvernig skuli verja því aflamagni sem er dregið frá heildarafla í hverri tegund og skal því varið til að mæta áföllum (sbr. 1. tl. 1. mgr. 10. gr.), til stuðnings byggðarlögum (sbr. 2. tl. 1. mgr. 10. gr.), til línuviltununar (sbr. 11. gr.)

og til strandveiða (sbr. 6. gr. a). Aflamagni í öðrum tegundum en þeim sem er úthlutað með þessum hætti „skal skipt í viðkomandi tegundir samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra“ og er ráðherra heimilt að fela Fiskistofu ákveðna framkvæmdaðætti „til að tryggja að skipti þessi geti gengið eftir“. Þá er tiltekið að heimilt sé að flytja milli fiskveiðirára aflaheimildir samkvæmt þessu ákvæði.

Þetta ákvæði á að meginstefnu til rætur að rekja til breytingartillögu meirihluta sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar. Í nefndaráliti meirihlutans er tekið fram að það fyrirkomulag sem lagt var til í 2. gr. frumvarpsins hafi verið gagnrýnt þar sem lagt hafi verið til að framlag útgerða í „svokallaða samfélagspotta“ gæti eingöngu orðið í fjórum tegundum, þ.e. þorski, ýsu, ufsa og steinbít, og að það gæti komið ójafnt niður á botnfiskveiðum útgerða þar sem botnfiskaflamark sé tiltölulega lítil hluti af heildarheimildum viðkomandi útgerða. Þannig er útskýrt að í því skyni að koma til móts við þessa gagnrýni sé lagt til „að allar útgerðir leggi fram að hámarki 5,3% af aflamagni í öllum tegundum fyrir úthlutun heildarafla að teknu tilliti til c-liðar 7. gr. frumvarpsins.“ Eftir að ráðstafað hafi verið í potta því sem kemur inn af þorski, ýsu, ufsa og steinbít verði aflamagni í öðrum tegundum skipt í þessar tegundir eins og mögulegt sé og muni það fara fram á sérstökum skiptimarkaði sem verði eftir atvikum settur á laggirnar af Fiskistofu og/eða samtökum í útgerð.

Gera verður ráð fyrir því að sambærilegar breytingar verði gerðar á 3. mgr. 12. gr. fyrirliggjandi frumvarps, enda fæst ekki séð að það standist jafnræðisreglu í núverandi mynd þar sem það er verulega íþyngjandi í garð þeirra aðila sem ekki hafa yfir að ráða fullægjandi aflaheimildum í þorski, ýsu, ufsa og steinbít. Við ákvæðið í breyttri mynd, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 70/2011, verður þó að gera athugasemd við þann ágalla að miða við þorskígildi en ekki raunverulegt verðmæti aflamarks. Þetta fyrirkomulag mun koma illa niður á þeim sem ekki eiga aflaheimildir í tegundum með háan þorskígildisstuðul og á endanum leiða til þess að prósentutala frádráttar verður hærri en ella. Þessi háttur er enn fremur til þess fallinn að draga úr hagkvæmni kerfisins í heild.

2.10. Aðrar athugasemdir við frumvarpið

Að mati undirritaðs hefur fyrirliggjandi frumvarp að geyma fjölda alvarlegra lagalegra og lagatæknilegra annmarka, en eingöngu hefur gefist færi á að tæpa á sumum þeirra hér að framan. Það er bagalegt í ljósi þess að um er að ræða frumvarp til nýrra heildarlaga um stjórn fiskveiða sem hefur gríðarlegt þjóðhagslegt mikilvægi, enda er sjávarútvegurinn ein af okkar mikilvægustu atvinnugreinum og áriðandi að ekki sé ráðist í viðamiklar breytingar á stjórn fiskveiða nema að vel ígrunduðu máli.

Í þessu sambandi ber fyrst að nefna að það skortir alfarið á að áhrif og afleiðingar þeirra ákvæða sem frumvarpið hefur að geyma hafi verið metin fyrir framlagningu frumvarpsins. Það gefur augaleið að það hefði til að mynda verið eðlilegt að láta fara fram úttekt á áhrifum frumvarpsins á þá aðila sem stunda fiskveiðar og eiga lífsviðurværi sitt undir slíku áður en það var lagt fram. Slík úttekt átti sér hins vegar ekki stað fyrir framlagningu frumvarpsins, heldur skipaði ráðherra sérfræðihóp til að meta

áhrif þess *eftir á* og getur það ekki talist til vandaðra lagasetningarháttá. Vegna þessara vinnubragða var ekki unnt að taka tillit til niðurstöðu slíkrar úttektar við samningu frumvarpsins og ekki fæst séð að úr því verði bætt nema hugsanlega með gerð og framlagningu nýs frumvarps. Þá skorti alfarið á samráð við þá aðila sem eiga allt sitt undir fiskveiðum en eðli málsins samkvæmt fær ekki með nokkru móti staðist að ráðast í breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu án þess.

Þá vekur athygli að gildistími frumvarpsins er fyrirfram ákveðinn sem 23 ár samkvæmt 32. gr. frumvarpsins. Það er afar óvenjulegt að ákveða hvenær lög skulu falla úr gildi með þessum hætti og verður að telja að þessi háttur sé mjög óæskilegur að teknu tilliti til þess trausts sem þarf að vera til staðar innan atvinnugreinarinnar og almennra sjónarmiða um réttaröryggi. Jafnframt verður ekki séð að þetta sé til þess fallið að auka hagkvæmni við nýtingu nytjastofna sjávar, sem er tilgreint sem eitt af markmiðum frumvarpsins í 1. gr. þess, en þar nægir að nefna þá óvissu um fyrirkomulag við stjórnun fiskveiða sem takmarkaður gildistími skapar. Þessi háttur er jafnframt til þess fallin að stöðva framþróun og nýliðun innan greinarinnar.

Það vekur að sama skapi athygli að efni frumvarpsins hefur sýnilega áhrif á stjórnarskrárvarin atvinnuréttindi handhafa aflaheimilda svo sem útskýrt hefur verið. Hins vegar er ekki fjallað skipulega um það álítaefni hvort frumvarpið samræmist slíkum stjórnarskrárvörðum réttindum í frumvarpinu og hvort bótaskylda geti stofnast. Það er jafnframt til marks um afar óvandaða lagasetningarhátti. Þá hafa fjárhagsleg áhrif bótaskyldu ríkisins vegna þess fyrirkomulags sem frumvarpið mælir fyrir um ekki verið metin en þau kunna eðli málsins samkvæmt að vera mjög umfangsmikil.

Þá verður ekki séð að tiltekin ákvæði frumvarpsins samræmist því yfirlýsta markmiði þess að „stuðla að verndun nytjastofna sjávar og hagkvæmri nýtingu þeirra“. Sem dæmi má nefna að útskýrt hefur verið að takmarkanir á framsali og bann við veðsetningu aflahlutdeildar séu til þess fallin að draga stórlega úr hagkvæmni í atvinnugreininni. Þá kemur fram í almennum athugasemdum við frumvarpið að lögð sé áhersla á að búa nýliðum möguleika til að komast inn í atvinnugreininna. Hins vegar eru ýmis ákvæði frumvarpsins beinlínis fjandsamleg nýliðum og á það til dæmis við um 7. gr. sem takmarkar framsal verulega og 8. gr. sem mælir fyrir um bann við veðsetningu. Þannig segir orðrétt á bls. 8 í fyrrgreindri greinargerð sérfræðihópsins: „Nokkur ákvæði frumvarpsins munu hafa áhrif á nýliðun. Í fyrsta lagi munu takmarkanir á framsali nýtingarsamninga gera nýliðun í flokki 1 erfiða. Í öðru lagi mun bann við veðsetningu aflaheimilda gera fjármögnun kaupa á útgerð í rekstri afar erfiða og dýra. Einungis þeir sem hafa úr öðrum veðum að ráða eða koma með mikið eigið fé inn í útgerð eiga möguleika á að hefja útgerð í flokki 1. Að þessu leyti er frumvarpið beinlínis fjandsamlegt nýliðun“.

Í frumvarpinu er ráðherra falið umfangsmikið ákvörðunarvald um tugi málefna og er um einsdæmi í lagasetningu að ræða að því leyti. Þannig hefur ráðherra til að mynda heimild til að ákveða *hvort* það tveggja flokka fyrirkomulag sem 3. gr. mælir fyrir um skuli yfirhöfuð taka gildi, auk þess sem gert er ráð fyrir því að ráðherra hafi opna heimild til að grípa til annarra ráðstafana við stjórnun fiskveiða en ákvörðunar heildarafla til veiða á ákveðnu tímabili. Þá hefur ráðherra að verulegu leyti ákvörðunarvald um tilfærslu aflaheimilda úr flokki 1 í flokk 2 á fimmtán ára tímabili,

enda er fyrirkomulagið ekki útskýrt í frumvarpinu. Ráðherra hefur jafnframt víðtækt ákvörðunarvald að því er varðar nýtingarsamninga sem fjallað er um í 6. gr., en eins og rakið hefur verið felur ákvæðið í sér að ráðherra hefur að mestu leyti í hendi sér að ákveða inntak nýtingarsamninga, gildistíma þeirra og það hvort heimila skuli framlengingu þeirra. Slíkt framsal á ákvörðunarvaldi til ráðherra er afskaplega óvenjulegt og felur í reynd í sér framsal á löggjafarvaldi sem í sumum tilvikum stangast á við stjórnarskrá.

Jafnframt eru ýmsir lagatæknilegir annmarkar á frumvarpinu. Þar ber helst að nefna þann alvarlega annmarka að oft á tíðum eru efnisatriði ekki tilgreind í frumvarpstextanum, heldur í athugasemdum við ákvæðið. Dæmi um slíkt er það fyrirkomulag sem skal gilda við tilfærslu aflaheimilda samkvæmt 3. gr. frumvarpsins og er verulegur vafi á því að þessi háttur samræmist stjórnarskránni svo sem útskýrt hefur verið. Þá er frumvarpstextinn oft á tíðum mjög torskilinn og um flóknar, óljóst orðaðar útfærslur að ræða. Enn fremur skortir alla heildarsýn í framsetningu og samspil einstakra ákvæða. Jafnframt er í ýmsum ákvæðum að finna hugtök sem ekki eru skilgreind og óljóst er hvaða þýðingu ber að leggja í, en bent hefur verið á fjölda slíkra tilvika að framan. Við bætist að skýringar við frumvarpsákvæðin í greinargerð eru af mjög skornum skammti og ná sjaldnast að útskýra fyrirbyggjandi tillögur með fullnægjandi hætti.

III.

Samantekt

Í álitsgerð þessari hefur verið fjallað um fyrirbyggjandi frumvarp til nýrra heildarlaga um stjórn fiskveiða.

Í frumvarpinu er að finna fjölda ákvæða sem fela í sér grundvallarbreytingar á núgildandi fiskveiðistjórnunarkerfi. Í álitsgerðinni var megináhersla lögð á ákvæði sem eru til þess fallin að hafa áhrif á stjórnarskrárvarin atvinnuréttindi handhafa aflaheimilda og var sjónum einkum beint að fimm atriðum, þ.e. upptöku aflaheimilda og skiptingu þeirra í tvo flokka, inntaki nýtingarsamninga, gildistíma þeirra og framlengingu, takmörkunum á framsali aflahlutdeildar, banni við veðsetningu, svo og breytingum á veiðigjaldi og ráðstöfun þess. Útskýrt var að frumvarpið væri til þess fallið að hafa umfangsmikil neikvæð áhrif á hagsmuni handhafa aflaheimilda og skerða atvinnuréttindi þeirra. Í því sambandi var lögð áhersla á að gert er ráð fyrir upptöku um 15% aflaheimilda í öðrum fisktegundum en ýsu, þorski, ufsa og steinbit á fimmtán ára tímabili og færslu þeirra í svonefndan flokk 2, auk þess sem handhafar aflaheimilda í fyrrgreindum fjórum fisktegundum fái ekki að njóta aukningar leyfilegs heildarfla í samræmi við aflahlutdeild sína. Þá var rökstutt að gerð nýtingarsamninga væri til þess fallin að hafa neikvæð áhrif á hag handhafa aflaheimilda og draga úr verðmæti þeirra, einkum þegar litið væri til stutts og óljóss gildistíma slíkra samninga og mjög takmarkaðrar heimildar til framlengingar. Jafnframt var lögð áhersla á að takmarkanir á framsali og bann við veðsetningu aflaheimilda drægi verulega úr verðmæti þeirra.

Í samræmi við þetta er það mat undirritaðs að frumvarpið skerði atvinnuréttindi núverandi handhafa aflaheimilda með ótvíræðum hætti þannig að það varði við 72. gr.

stjórnarskrárinnar. Ennfremur bendir greinargerð sérfræðihóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, sem gerð var grein fyrir í kafla 2.6, sem og niðurstöður í fyrirliggjandi drögum að álitni Deloitte, til þess að umræddar breytingar hafi veruleg neikvæð áhrif á rekstur sjávarútvegsfyrirtækja. Taldi sérfræðihópurinn að ákvæði frumvarpsins mundu samkvæmt varlegu mati leiða til rúmlega 50% lækkunar á virði aflaheimilda. Þá var það mat Deloitte að frumvarpið myndi leiða til þess að gríðarlegt ójafnvægi skapaðist milli eigna og skulda fjölmargra sjávarútvegsfyrirtækja og þau yrðu því í raun gjaldþrota. Að teknu tilliti til þessa telur undirritaður að ákvæði frumvarpsins hafi veruleg neikvæð áhrif á rekstur aðila sem starfa við fiskveiðar og geti jafnvel leitt til þess að hann leggist af. Er þá gengið afar langt í þá veru að svipta slíka aðila með öllu grundvelli atvinnuréttinda sem njóta stjórnarskrárverndar eða í öllu falli takmarka slík réttindi með stórfelldum hætti. Að þessu gefnu hefur verið rökstutt að það fyrirkomulag sem felst í fyrirliggjandi frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða fái ekki staðist eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar án þess að til bótaskyldu stofnist, en sú bótaskylda er þess eðlis að gerð er krafa um að *fullt verð* skuli koma fyrir. Þá hafa verið færð rök fyrir því að þær skorður sem frumvarpið setur atvinnufrelsi séu ekki í samræmi við 75. gr. stjórnarskrárinnar, en þar skiptir einkum máli verulegur vafi á því að tiltekin ákvæði uppfylli kröfur til skýrleika lagaheimilda sem takmarka atvinnufrelsi auk þess sem frumvarpið virðist ganga lengra en nauðsynlegt er í takmörkun atvinnufrelsis.

Jafnframt hafa verið gerðar margvíslegar aðrar athugasemdir við frumvarpið. Þannig einkennist frumvarpið af miklum óskýrleika og skortir með öllu á að gerð sé grein fyrir heildarmynd þess fyrirkomulags fiskveiðistjórnunar sem ætlunin er að taki gildi. Það fæst því ekki með nokkru móti séð að frumvarpið standist kröfur um skýrleika og réttaröryggi. Þá var rökstutt að það skorti alfarið á að áhrif og afleiðingar þeirra ákvæða sem frumvarpið hefur að geyma hefðu verið metin fyrir framlagningu frumvarpsins, auk þess sem það skorti að öllu leyti á samráð við þá aðila sem eiga allt sitt undir fiskveiðum. Þá var fyrirfram ákveðinn gildistími frumvarpsins gagnrýndur með hliðsjón af þeirri óvissu sem slíkt fyrirkomulag skapar og sjónarmiðum um réttaröryggi. Jafnframt var gerð alvarleg athugasemd við þann stórkostlega annmarka að ekki skuli vera fjallað um það álitaeftni hvort frumvarpið samræmist stjórnarskrárvörðum atvinnuréttindum handhafa aflaheimilda í frumvarpinu, enda ærið tilefni til þess. Þá voru gerðar athugasemdir við það að tiltekin ákvæði frumvarpsins samræmdust alls ekki markmiðum þess og væru jafnvel í andstöðu við þau. Ennfremur var lögð áhersla á að ráðherra væri falið umfangsmikið ákvörðunarvald um tugi málefna og að í sumum tilvikum væri um að ræða framsal sem stangaðist á við stjórnarskrána. Loks var gerð grein fyrir margvíslegum lagatæknilegum annmörkum á frumvarpinu.

Virðingarfyllt,



Karl Axelsson hrl. og dósent