

Minnisblað

Skel- og rækjubætur

Efnisyfirlit

I.	Inngangur.....	1
II.	Hlutdeild skel- og rækjuskipa í aflaheimildum botnfisks.....	2
	Upphaf kvótakerfis.....	2
	Tillögur ráðgjafanefndar um sjávarútvegsmál í janúar 1984.....	2
	Reglugerð um stjórnun botnfiskveiða nr. 44/1984 frá 8. febrúar 1984.....	3
	Ný reglugerð 1985.....	5
	Þróun mála 1987-1990.....	5
	Samantekt.....	6
III.	Skel og rækjubætur.....	6
	Heimildargrein fiskveiðistjórnunarlega um sveiflujöfnun.....	7
	Breytingar 2002.....	7
	Breytingar 2003.....	7
	Reglugerðir.....	7
	Frumvarp 2020.....	8
IV.	Lagalegt svigrúm til að gera breytingar.....	8
V.	Niðurstöður.....	13
VI.	Viðauki 1 – Reiknitöflur ráðgjafanefndar um sjávarútvegsmál 1984.....	16
VII.	Viðauki 2 – verðmæti skel- og rækjubóta.....	17

I. INNGANGUR

1. Minnisblaðið er samið í tilefni af vinnu sem átt hefur sér stað á vegum Matvælaráðuneytisins við greiningu á grundvelli svokallaðra skel- og rækjubóta. Markmiðið með því er *annars vegar* að draga fram sjónarmið sem skipta máli við mat á eðlilegri og sanngjarni úrlausn gagnvart þeim sem notið hafa bótanna, en vilji er til þess að hverfa frá tímabundnu fyrirkomulagi þar sem ráðherra hefur á hverju ári gefið út reglugerð um úthlutun aflaheimilda. *Hins vegar* er vikið að lagalegum atriðum sem skipta máli við þá lausn sem valin verður.

II. HLOTDEILD SKEL- OG RÆKJUSKIPA Í AFLAHEIMILDUM BOTNFISKS

- Í umræðum um skel- og rækjubætur hefur verið vísað til þess að í árdaga kvótakerfisins hafi þessi skip látið frá sér umtalsverðan hluta botnfiskveiðiheimilda. Með því er átt við að þau hafi ekki fengið úthlutað botnfiskheimildum á grundvelli aflaheimilda heldur hafi þau sætt frádrætti vegna annarra veiða. Rætt hefur verið um að skelfiskveiðiskip hafi látið frá sér 35% af botnfiskveiðiheimildum.
- Þetta er að nokkru leyti rétt. Myndin er þó flóknari: reglur fiskveiðistjórnunar leiddu til mjög mismunandi skerðingar innbyrðis á milli þeirra sem veiddu skel og rækju. Einnig sættu aðrir skerðingum sem veiddu annað en þorsk. Því er nauðsynlegt að rekja þann grundvöll málsins betur en hann má rekja allt til upphafs kvótakerfisins og þeirra aðstæðna sem þá ríktu.

Upphaf kvótakerfis

- Lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands var breytt árið 1983 og þar kom til heimild fyrir ráðherra að ákveða hámark afla úr einstökum fiskistofnum og skipta því á milli „ákveðinna gerða veiðarfæra, gerða fiskiskipa og einstakra skipa“. Þau breytingarlög eru upphaf kvótakerfis á Íslandi í botnfiski þrátt fyrir að litlar útfærslur sé að finna þar á tilhögun kerfisins.
- Í nefndarálitum og samþykkt Fiskipings sem var fylgiskjal með frumvarpinu kemur fram að litið væri á kerfið sem tímabundna ráðstöfun til reynslu. Þá hafði Hafrannsóknarstofnun nýverið gefið út hina „svörtu skýrslu“ um ástand fiskistofna við Ísland. Hún lýsti alvarlegri hættu á bráðri ofveiði þorsks og fleiri tegunda.

Tillögur ráðgjafanefndar um sjávarútvegsmál í janúar 1984

- Reglugerð um stjórn botnfiskveiða var sett í febrúar árið 1984. Sjávarútvegsráðherra hafði skipað nefnd til að gera tillögur að efni reglugerðarinnar, þ.e. þeim þætti sem laut að „hvernig ná megi hinu hæfilega aflamagni á sem ódýrastan hátt“. Sjá má af greinargerð nefndarinnar frá í janúar 1984 að hagkvæmast var talið að skipta aflamarkinu á einstök veiðiskip en að engin regla væri þó sjálfsögð um skiptingu milli skipa. Skipum var skipt í 9 flokka eftir meginveiðitegundum þeirra.

7. Nefndarmenn gerðu síðan tillögur að tveimur aðferðum (sóknarmark og aflamark) en þó þannig að sérstakt tillit var í báðum greinum tekið til samdráttar í þorskafla. Í greinargerð ráðgjafahópsins segir – sem er grundvallaratriði fyrir þetta mál:

Þá er það sameiginlegt, **að botnfiskveiðileyfi skuli skert um ákveðið hlutfall af verðmæti sérleyfisaflla**, þ.e. loðnu-, síldar-, humar-, rækju- og skelfiskafla. Þessi tilfærsla er tiltölulega mest frá skelfisk og loðnubátum (fjórðungur til þriðjungur af botnfiskafla þeirra) en minni frá öðrum sérveiðibátum, (tveir til fimmtán af hundraði af botnfiskafla), og flyst til þeirra skipa, sem fyrst og fremst stunda botnfiskveiðar. **Áfallinu af samdrætti í þorskafla er þannig að vissu leyti jafnað niður á allan flotann.**

8. Tillögur nefndarinnar miðuðu við að útgerðargreinar sem bæði veiddu botnfisk og annan fisk (s.s. skelfisk, loðnu, rækju, humar og síld) sættu þannig skerðingu á aflamarki í botnfiski, mismikilli þó. Hlutföllin áttu eftir að breytast þegar komið að setningu reglugerðar um sama efni í febrúar 1984. Á Breiðafirði, þar sem helstu hörpudiskmiðin við landið eru, var stofnvísitalan í sögulegu hámarki árið 1982 og veidd voru allt að 17 þús. tonn á ári. Hún minnkaði um 30-40% á árunum 1983-1993.

Reglugerð um stjórnun botnfiskveiða nr. 44/1984 frá 8. febrúar 1984.

9. Í reglugerðinni er skiptingu heildarafla (aflamarki) hagað þannig að gefin voru út leyfisbréf fyrir hvert skip sem fékk almennt veiðileyfi og í því var tiltekið aflamark þess. Í meginatriðum miðaðist úthlutun við aflamagn á því viðmiðunartímabili sem um ræddi, þ.e. frá 1. nóvember 1980 til 31. október 1983. Við úthlutunina var tekið sérstakt tillit til aflaverðmætis skipa sem höfðu veitt aðrar tegundir samhliða botnfiski (sérveiðar). Með nokkrum einföldunum má segja að botnfiskafla á viðmiðunartímabilinu hafi fyrst verið umreiknaður til aflaverðmætis, því næst var reiknað út aflaverðmæti veiða samkvæmt sérstökum veiðileyfum (loðnu, skelfisk, rækju, humar og síld) og það dregið frá samkvæmt mismunandi reglum.
10. Frá botnfiskkvóta skips sem hafði veitt loðnu var dregið frá 25% af verðmæti loðnu, 35% í tilviki skelfisks en 10% í tilviki skipa sem veiddu síld, humar og rækju. Þessum skerðingum var svo bætt við hlutdeild þeirra sem eingöngu veiddu þorsk eða gerðu út togara.
11. Sjá má á reiknitöflum sem fylgdu greinargerð ráðgjafanefndar um sjávarútvegsmál að togarar sem eingöngu veiddu botnfisk hefðu átt að fá 97,5 þúsund tonna aflamark ef miðað var við hreina veiðireynslu. Vegna skerðingarinnar hjá bátum í blönduðum veiðum jókst aflamark togaranna samkvæmt áætlunum nefndarinnar í um 107 þúsund tonn eða um 10% umfram það sem þeir hefðu annars fengið samkvæmt hreinni aflareynslu.

12. Í reiknitöflunum má einnig sjá að skelfiskbátar hefðu átt að fá a.m.k. 4,2 þúsund tonn af þorskkvóta en fengu miðað við áformin tæp 3000 tonn. Rækjubátar hefðu átt að fá 3,2 þúsund tonn en fengu um 2,7 þúsund tonn. Rétt er að taka fram að þessar tölur voru áætlaðar og má ætla að endanleg niðurstaða hafi orðið að einhverju leyti önnur enda átti eftir að taka tillit til ýmissa þátta áður en endanleg úthlutun aflamarks varð sex árum síðar.
13. Af gögnum má sjá að skerðing skel og rækjubáta innbyrðis var mjög mismunandi. Bæði er að hlutfallsleg skerðing rækjubáta var mun minni en skelfiskbáta, en einnig var innan hvors flokks um sig mjög mismunandi skerðingarhlutfall enda var aflasamsetning á hverju skipi ólík. Það réðst alveg af hlutföllum á milli sérleyfisafla og botnfiskafla hjá viðkomandi skipi á viðmiðunartímabilinu.
14. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins voru *skerðingar skelbáta* á bilinu 13-100% Segja má að ef verðmæti skelfisks hjá skipi náði því að vera þrefalt á við botnfiskveiðiverðmæti á viðmiðunartímabilinu þá hafi skerðingin orðið algjör og ekkert aflamark gefið út í botnfiski. Leiða má útreikninga út með eftirfarandi hætti um tvö skelfiskskip:

	Skip A	Skip B
a. Verðmæti botnfiskafla (USD)	1.230.000	841.200
b. Verðmæti sérafla (skelfisks)	361.100	439.600
c. 35% af sérafla	126.400	153.860
d. Skerðingarhlutfall (c/a)	10,27%	18,2%

15. Þegar litið er á tegundir sérveiðiskipa í heild sinni skiptust skerðingar þannig niður m.t.t. botnfiskheimilda skv. upplýsingum ráðuneytisins:

Skerðing v/sérveiða 1980-1983 ósl.	Þorskur	Ýsa	Ufsi	Karfi	Skarkoli	Grálúða	Steinbitur
Loðnuskip	33.006,2	5.007,8	7.819,5	2.740,7	210,3	175,6	423,7
Skelbátar	7.726,7	693,4	245,3	131,0	107,3	12,6	148,0
Rækjubátar	2.147,0	236,5	10,6	4,7	75,1	43,9	35,8
Humar- og reknetabátar	2.889,0	311,4	452,0	47,9	12,4	0,2	114,1
Humarbátar	1.320,1	452,6	134,3	71,8	44,4	0,0	35,3
Sildarbátar	4.132,7	604,6	765,8	107,0	22,0	32,3	86,4
Bátar án sérveiða	1.269,0	161,0	46,9	33,1	55,6	2,5	33,1
Togarar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Samtals	52.490,7	7.467,3	9.474,4	3.136,2	527,1	267,1	876,4

Ný reglugerð 1985

16. Árið 1985 var úthlutunin 1984 sem lýst er hér að framan lögð til grundvallar með nokkrum aðlögunum. Þá voru sett sérákvæði um skip sem veiddu áður nefndar tegundir. Svo virðist sem 8. gr. reglugerðarinnar hafi þrengt hlut sérveiðiskipanna að tvennu leyti:

- a. Í fyrsta lagi var *ekki* talinn inn í veiðireynslu þeirra í botnfiski afli sem veiddur var á „sérveiðitímabili“. Sjá má af gögnum að í tilviki „skips B“ í töflunni hér að framan lækkaði viðmiðunaraflinn um 63 tonn af þessum sökum.
- b. Í stað þess að miða skerðingar við hlutfall aflaverðmætis á viðmiðunartímabilinu 1980-1983 var ákveðið að miða skerðingu við útgefið áætlað söluverðmæti afla *samkvæmt kvóta* í sérveiðitegund. Í tilviki „skips B“ leiddi það til þess að verðmæti séraflans fór úr 439 þúsundum bandaríkjadala í 647 þúsund.

17. Samanlagt leiddi þessi breyting á reglugerðinni til þess að skerðing „skips B“ fór úr um 18% í 26,31%. Botnfiskheimildir drógust saman með samsvarandi hætti.

Þróun mála 1987-1990

18. Sama fyrirkomulag gildi næsta fiskveiðiár, 1986-1987.

19. Sérstök tímabundin lög giltu síðan um stjórn fiskveiða árin 1988-1990¹ en í þeim sagði að um aflahlutdeild skyldi gilda reglugerð fyrir fiskveiðiárið 1987. Í athugasemdum með 2. gr. laganna segir að við veitingu leyfis til botnfiskveiða verði „tekið tillit til aflaverðmætis af sérveiðunum eins og gert hefur verið tvö undanfarin ár“.

20. Í lögum um stjórn fiskveiða frá 1990 er í bráðabirgðaákvæði I kveðið á um að aflahlutdeild í botnfiski skuli vera í samræmi við úthlutun aflamarks á árinu 1990 eins og hún var samkvæmt reglugerð nr. 585/1989. Sóknarmarksskip fengu sérstaka uppbót í þessari fyrstu úthlutun sem ekki hefur verið skoðað hér hvort hafi áhrif á heildarmatið.

¹ Lög nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988-1990.

Samantekt

21. Þegar aflahlutdeild fiskiskipa var varanlega fest í sessi árið 1990 tók sú ákvörðun mið af skiptingu samkvæmt reglugerðum sem settar voru á árunum 1984 og 1985.
22. Að því er varðar sérveiðar, líkt og skel og rækju, var um að ræða skertan hlut samanborið við þá sem eingöngu veiddu botnfisk. Þeir sem eingöngu veiddu botnfisk virðast þannig hafa fengið umtalsvert stærri hlutdeild en veiðireynslan sagði til um. Þetta var á kostnað sérveiða, í magni talið langmest frá loðnuskipum, en hlutfallslega mest frá skelfiskbátum.
23. Ekki er hægt að fjalla með neinni nákvæmni um skerðingarhlutföllin og hversu háar millifærslurnar voru í raun á milli skipaflokka. Til þess þarf nánari greiningu og gagnaöflun.
24. Hér má að lokun einnig ítreka að ástæðan fyrir skerðingum var í upphafi tilgreind sem nokkurs konar *jöfnunaraðgerð* vegna bágrar stöðu þorsstofnsins.² Þess ber að einnig að geta í árdaga kvótakerfisins, sem segja má að hafi verið frá árinu 1984 til ársins 1990, voru gerðar ýmiss konar millifærslur og aðlaganir til að koma til móts við margvíslegar aðstæður. Fleira réði því úthlutun en hrein veiðireynsla. Upphaflegar úthlutanir aflahlutdeilda tóku þannig tillit til frátafa frá veiðum vegna bilana og endurnýjunar skipa, sérstöku álagi var bætt við vegna siglinga með afla erlendis (frátafir vegna siglinga). Ennfremur var sérstökum aðferðum beitt þegar sóknarmarksskip komu inn í aflamarkskerfið.

III. SKEL OG RÆKJUBÆTUR

25. Úthlutun á skel- og rækjubótum var komið á um síðustu aldamót vegna aflabrests í þeim tegundum, sem síðan hefur reynst að mestu varanlegur. Reglugerðir um þetta hafa átt sér stoð í 9. gr. þágildandi fiskveiðistjórnunarlaganna sem að stofni til eru frá árinu 1990. Heimildargrein laganna fjallaði fyrst um sveiflujöfnun þar sem ráðherrum var heimilað að koma til móts við tímabundin áföll vegna verulegra breytinga á aflamarki einstakra tegunda þar sem fyrst var miðað við 12.000 tonn en síðar 5,3% af heildarafla og gildissvið ákvæðisins víkkað út.

² Í 4. mgr. 5. gr. úthafsveiðilaganna nr. 151/1996 er mælt fyrir um sérstaka skerðingarheimild, þ.e. að ráðherra sé heimilt að binda úthlutun aflahlutdeilda deilistofna... „því skilyrði að skip afsali sér aflaheimildum innan lögsögu Íslands er nemi, reiknað í þorskígildum, allt að 15% af þeim aflaheimildum sem ákveðnar eru ...“ Í umræðum á þingi um það ákvæði var vísað til sérveiðiskerðinganna sem fordæmis.

Heimildargrein fiskveiðistjórnunarlaganna um sveiflujöfnun

26. Ákvæðið kom fyrst inn í fiskveiðistjórnunarlögin árið 1994 og var almenns eðlis og gat tekið til hvaða tegunda sem er:

„Á hverju fiskveiðiári skulu aflaheimildir af botnfiski, er nema 12.000 þorskígildum í lestum talið, vera til ráðstöfunar til að mæta áföllum sem fyrirsjáanleg eru vegna verulegra breytinga á aflamarki einstakra tegunda. Skal þessum aflaheimildum skipt milli botnfisktegunda í hlutfalli við leyfðan heildarafla af einstökum tegundum og verðmætahlutföll einstakra tegunda samkvæmt lögum um veiðieftirlitsgjald

Skal ráðherra árlega ákveð með reglugerð ráðstöfun þessara heimilda þannig að þær nýtist útgerðum þeirra skipta sem *fyrir mestri skerðingu* hafa orðið.

Sé aflaheimildum *ekki ráðstafað til uppbóta* samkvæmt þessari grein bætast þær við heildaraflamark viðkomandi tegunda og koma til úthlutunar í samræmi við aflahlutdeild einstakra skipa“

Breytingar 2002

27. Með lagabreytingu árið 2002 var farið að tengja úthlutun 12.000 lestanna meira við áföll *byggðarlaga* hvort sem var vegna aflasamdráttar eða af öðrum orsökum. Ráðherra var þannig heimilað að ráðstafa 1.500 lestum af þessum 12.000 lestum til skipa sem gerð væru út frá byggðarlögum sem „lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi“.

Breytingar 2003

28. Árið 2003 var svo enn gerð breyting á lögnum þar sem 12.000 lestirnar voru í heild sinni eyrnamerkar: 1) upphaflegum tilgangi að mæta áföllum vegna breytinga á aflamarki; 2) til byggðarlaga sem lentu í samdrætti í samráði við Byggðastofnun og samkvæmt tveimur meginaðferðum. Þá var þá sett inn bráðabirgðaákvæði um krókaflamarksbáta.

Reglugerðir um úthlutun skel- og rækjubóta

29. Í reglugerðum um veiðar í atvinnuskyni var eftir 2003 tilgreint að tiltekinn hluti leyfilegs heildarafla væri „til *uppbóta* skv. 1. tl. 1. mgr. l. nr. 38/1990 (skel- og rækjubætur).“

30. Síðar varð reglugerð ráðherra með nokkuð öðru formi þar sem 5,3% voru skv. 8. gr. fiskveiðistjórnunarlaganna 2006 dregin frá leyfilegum heildarafla og skipt á milli sex flokka (skel- og rækjubætur, byggðakvóti til fiskiskipa, byggðakvóti Byggðastofnunar, frístundaveiðar, strandveiðar og línuvildun). *Skel- og rækjubætur* voru til dæmis 2.466 tonn af botnfiski 2021/2022 samkvæmt almennu reglugerðinni.

31. Í reglugerð um sérstaka úthlutun til skel- og rækjubáta 2021-2022 er að finna nánari skiptingu þar sem rækjubætur eru 869 þorskígildistonn en skelbætur nema 983 tonnum. Rætt er um í reglugerðinni að útreikningur miðist við að úthlutunin tryggi að skerðing verði ekki meiri en 30% af *meðalafla áranna* 1997-2006 í rækju og 1998 til 2007 í hörpuðiski. Jafnframt er miðað við *verðmætastuðul* sem er 0,52 í rækju og 0,32 í hörpuðiski. Útfrá þessum forsendum er síðan úthlutað til skipa sem aflahlutdeild hafa í þessum tegundum.

Frumvarp 2020

32. Í frumvarpi sjávarútvegsráðherra til breytinga á fiskveiðistjórnunarlögum sem lagt var fram í desember 2020 var gert ráð fyrir að áður nefndum heimildum 8. gr. til byggða- og atvinnuráðstafana (5,3%) yrði skipað með varanlegri hætti í lögunum. Gert var ráð fyrir bráðabirgðaákvæði um úthlutun skel- og rækjubóta og jafnframt því að handhafar þeirra fengju úthlutað varanlegri aflahlutdeild í tilteknu hlutfalli af fyrri bótum (1482 tonn) en þar var um að ræða 80% af þeim aflaheimildum sem þeim hafði verið úthlutað á undanliðnum árum. Að öðru leyti var gert ráð fyrir að tímabundnar heimildir ráðherra til að mæta yrðu felldar niður.

33. Ástæða er til að geta um að í athugasemdum *Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi til atvinnuveganefndar 17. febrúar 2021* var eindregið lagst gegn þessum hugmyndum, í fyrsta lagi þar sem gera mætti ráð fyrir að þær bætur yrðu „tekna af hlutdeildarhöfum í króka- og aflamarkskerfinu“; en í öðru lagi var haldið fram að verulegur vafi léki á því að handhafar bótanna hefðu í raun gefið frá sér aðrar aflahlutdeildir og ekki selt frá sé viðkomandi heimildir. Þá töldu samtökin að ekki væri hægt að „svipta hlutdeildarhafa með einhverjum hætti áunnum réttindum sem tengjast aflahlutdeild“ og væri löggjafinn í þeim efnum bundinn af reglum 72. gr. stjórnarskrárinnar. Einnig var þar bent á að ýmsar fisktegundir gætu gefið eftir og væri því verið að gefa vafasamt fordæmi.

IV. LAGALEGT SVIGRÚM TIL AÐ GERA BREYTINGAR

34. Sem fyrr segir hafa *Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi* í umsögn um lagafrumvarp dregið í efa að ráðherra sé heimilt að ráð úthluta þeim sem fengið hafa skel- og rækjubætur með tímabundnum reglugerðum varanlegri hlutdeild. Í öllu falli sé óheimilt að gera það á kostnað þeirra sem eru í almenna kerfinu sem fyrr greinir.

35. Einnig liggur fyrir í ráðuneytinu umsögn Gunnars Sturlusonar, lögmanns fyrir hönd tveggja útgerðarféлага sem notið hafa skel- og rækjubóta, um sama frumvarp. Að mati þeirra fæli afnám skelbóta í sér ólögmeta skerðingu á stjórnarskrárvörðum réttindum. Í umsögninni er byggt á því að útgerðirnar hafi þurft að „skila inn 35% af þorskígildum skelkvótans sem gekk inn í stóra kvótakerfið.“ Litið hafi verið þannig á af hálfu stjórnvalda þegar byrjað var að úthluta skelbótum að verið væri að skila inn kvótanum sem tekinn var „í stað skelkvótans“.
36. Í hvorugri umsögninni er fjallað af ítarlega um það hvernig sérveidar á árunum 1980-1983 leiddu til skerðingar þeirra sem þær stunduðu, þegar kom að úthlutun botnfiskveiðiheimilda, en telja verður að það atriði skipti talsverðu máli.
37. Burtséð frá því má segja að svigrúm löggjafans og framkvæmdavaldsins í málum sem snerta úthlutun réttinda til veiða úr takmörkuðum stofnum með tilliti til eignarréttar- og atvinnufrelsisákvæða stjórnarskrár, hafi verið mótað í allnokkrum dómafordæmum og skrifum fræðimanna fyrr og nú. Þegar fjallað er um stjórnskipulega vernd aflahlutdeilda eða réttinda til úthlutunar aflahlutdeildar sem einstaklingar eða lögaðilar hafa öðlast vegna veiðireynslu skipa í þeirra eigu kemur einkum til skoðunar hvort og þá hvernig eignarréttarvernd stjórnarskrárinnar nær til slíkra réttinda.
38. Mér finnst rétt að rekja þróun þeirra mála stuttlega³:
- a) Við samþykkt laga nr. 38/1990 lá fyrir lögfræðiálit þeirra **Tryggva Gunnarssonar og Sigurðar Líndal** þar sem þeir töldu fyrirvarann í 1. gr. laganna og frumvarpið í heild tryggja að ekki væri verið að mynda einstaklingsbundna og stjórnarskrárvarða eign á aflaheimildum. Sú skoðun hefur jafnframt verið áréttuð í dómum Hæstaréttar, sbr. t.d. Hrd. 1993, bls. 2061, Hrd. 1997, bls. 617 og sk. Vatneyrarmál, sbr. Hrd. 2000, bls. 1534.
 - b) **Álit Þorgeirs Örlygssonar og Sigurðar Líndal frá 2000 fyrir auðlindanefnd**⁴ Í niðurstöðum sínum vísa þeir til dóms Hæstaréttar í Vatneyrarmálinu þar sem Hæstiréttur skýrir fyrirvara 1.

³ Álitsgerð Sigurðar Líndal og Tryggva Gunnarssonar sem samin var fyrir Lagastofnun Háskóla Íslands að beiðni þingmanna í sjávarútvegsnefnd 1990, bls. 15 - 22. Skúli Magnússon, Um stjórnskipulega eignarréttarvernd aflaheimilda, Úlfjótur 3. töl. 1997, bls. 605-617, Sigurður Líndal, Nytjastofnar á Íslandsmiðum - Sameign þjóðarinnar, Afmælisrit - Davíð Oddsson fimmtugur 1998, bls. 790-796, Þorgeir Örlygsson, Hver á Kvótann?, Tímarit lögfræðinga 1. hefti 1998, bls. 54-58, Þorgeir Örlygsson og Sigurður Líndal, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, áfangaskýrsla Auðlindanefndar janúar 1999, bls. 114-125 og bls. 155-156.

⁴ Sigurður Líndal og Þorgeir Örlygsson. Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra. Reykjavík 2000.

gr. laga um stjórn fiskveiða.⁵ Þar segir að með vísan til þess að í greininni segi að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra manna yfir þeim séu aflaheimildir aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verði hvorki felldar niður né þeim breytt *nema með lögum*. Alþingi geti því kveðið nánar um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann gjald. Sigurður og Þorgeir töldu hins vegar vafasamt að afnema réttindi í einu vetfangi án þess að til bótaskyldu stofnaðist á grundvelli 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, vegna þeirrar röskunar sem yrði á atvinnuréttindum í greininni. Þeir töldu á hinn bóginn ekkert því til fyrirstöðu að innkalla úthlutaðar veiðiheimildir í áföngum á lengra tímabili og endurúthluta þeim gegn gjaldi, tímabundið eftir atvikum, þar sem allir hefðu jafnan rétt á að bjóða í þær. Grundvallarsjónarmið við slíka framkvæmd hlytu þó að vera þau að þeir sem hafa fengið úthlutað veiðiheimildum í núverandi kerfi og þar með öðlast atvinnuréttindi *fái sanngjarnan og hæfilegan frest* til að laga rekstur sinn að breytingunum sem verða gerðar.

c) Þrátt fyrir að ætla megi að vilji Alþingis hafi staðið til þess að tryggja með lögum einhvers konar eignarrétt ríkisins eða svonefnda sameign þjóðarinnar á nytjastofnum sjávar er það engu að síður viðtekin skoðun lögfræðinga að sameignarhugtakið hafi þarna ekki hefðbundið eignarréttarlegt inntak og á því byggði Hæstiréttur í dómi sínum í Vatneyrarmálinu. 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. Hvað varðar hins vegar fyrirvara 3. ml. 1. gr. laga um stjórn fiskveiða og 2. gr. úthafsveiðilaganna, um að úthlutun myndi hvorki eignarrétt né óafturkallanlegt forræði, hefur það verið viðtekin skoðun fræðimanna að hann hafi þýðingu til takmörkunar á stjórnarskrárvernd úthlutaðra aflahlutdeilda samkvæmt eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar.

d) Þrátt fyrir umræddan fyrirvara hafa fræðimenn á hinn bóginn talið að aflahlutdeildir njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar að ákveðnu marki en ekki hefur verið fullur einhugur um hversu rík sú vernd sé. Þannig hefur verið viðurkennt að þegar menn eru farnir að stunda tilteknu 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 rétthafann og á viðkomandi þá, sérstaklega þegar tímar líða, fjárhagslegt öryggi sitt undir þeirri heimild. 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

⁵ Úr Vatneyrardómi: „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.“

réttarframkvæmd að aflahlutdeildir njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi. Þetta viðhorf kom fram í fyrrgreindri álitargerð þeirra Tryggva Gunnarssonar og Sigurðar Líndal frá árinu 1990 og hefur fjöldi fræðimanna tekið undir þessa skoðun. Þessi vernd virðist því að mestu óumdeild, en ekki er samstaða um nákvæmt inntak eða umfang hennar. Þó má segja að menn séu almennt, en ekki undantekningalaust, sammála um að vernd atvinnuréttinda sé ekki jafn víðtæk og hefðbundin eignarréttarvernd.

- e) Í réttarframkvæmd og fræðilegri umræðu hefur verið lögð áhersla á sérstöðu þeirra réttinda sem fylgja aflahlutdeildum. 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. ml. 1. gr. þágildandi 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.

- f) **Makrílmál.** Með tveimur dómum Hæstaréttar Íslands þann 6. desember 2018 var viðurkennd skaðabótaábyrgð íslenska ríkisins vegna tjóns tveggja útgerðarfélaganna. Talið var að á árunum 2011 til 2014 hafi skipum þeirra, með ákvörðununum Fiskistofu, sem teknar voru á grundvelli reglugerða, verið úthlutað *minni aflaheimildum en skylt var samkvæmt lögum nr. 151/1996 (úthafsveiðilögin)*. Á árunum 2011-2014 voru settar reglugerðir sem leiddu til þess að útgerðirnar sem höfðuðu málið nutu minni heimilda til veiða á makríl en skylt hefði verið að veita þeim samkvæmt almennum ákvæðum úthafsveiðilaganna sem kváðu á um að við úthlutun aflahlutdeildar til fiskiskipa, þegar svo háttar til að veiðireynsla er talin vera orðin samfelld á viðkomandi fiskistofni, skuli miðað við þrjú bestu veiðitímabil skipa á undangengnum sex veiðitímabilum. Ráðherra hafði með umræddum reglugerðum, frá árinu 2011, ákveðið að gefa fleiri fiskiskipum en þeim einum sem áttu veiðireynslu möguleika á að stunda veiðarnar með því að ráðstafa um fjórðungi aflamagns á grundvelli annarra sjónarmiða en veiðireynslu. Í dómunum er slegið föstu að það hafi verið óheimilt, þar sem með því hefðu almenn ákvæði laganna ekki verið virt.⁶

⁶ Í þessari umfjöllun er tekið mið af samantekt starfshóps sem starfaði á vegum sjávarútvegsráðherra að undirbúningi löggjafar til að bregðast við makríldómunum. Undirritaður tók þátt í vinnu hópsins. Í dómi Hæstaréttar 19. apríl 2023 (í máli félags makrílveiðimanna gegn íslenska ríkinu) þar sem bornar voru brigður á lög 46/2019, þar sem kveðið var á um úthlutun aflaheimilda á grundvelli 10 ára tímabils er lögð áhersla á að löggjafinn hafi „svigrúm til mats á því hvaða leiðir eru færar til að ná markmiðum 1. gr. [fiskveiðistjórnunar]laganna“ þegar tekið var til mats hvort takmarkanir á framsali hlutdeild tiltekinn skipa væri háð takmörkunum umfram aðrar.

39. Það mál sem hér um ræðir er um margt sérstakt. Skel- og rækjubótum hefur verið úthlutað frá ári til árs á grundvelli tímabundinna heimilda sem eru alfarið utan hins almenna kvótakerfis og aflahlutdeildasetningar. Þeim hefur verið breytt frá ári til árs og litið á þær sem bætur fyrir tekjumissi vegna varanlegs aflabrests. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins er vart um að ræða verulegan hluta af heimildum viðkomandi fyrirtækja sem nýtist við atvinnustarfsemi þeirra. Í sumum tilvikum eru þessar heimildir einungis hverfandi hluti heildarhlutdeilda viðkomandi útgerðarfyrirtækja.
40. Fyrir liggur að miklar breytingar hafa orðið á samsetningu þeirra skipa sem njóta bótanna. Þeim hefur fækkað allmikið og eigendaskipti orðið.
41. Einnig má líta til þess að þær uppsöfnuðu „bætur“ sem felast í úthlutuninni eru allnokkrar að verðmætum og móttakendum þeirra hefur gefist góður tími (23 ár) til að laga sig að breyttri aflsamsetningu. Bæturnar fóru minnkandi á tilteknu árabili en hafa að öðru leyti verið háðar ákvörðunum ráðherra í hvert sinn. Í lauslegum útreikningum ráðuneytisins kemur fram að ef miðað er við núvirt leiguverð nemi bætur um 14,6 milljörðum króna.
42. Því má segja að stjórnvöld hafi gert sitt til að milda áföll af varanlegum aflabresti og vandséð í ljósi framangreinds að það geti bakað ríkissjóði bótaskyldu að draga enn frekar úr bótum eða leggja þær alfarið niður í áföngum. Það er þó ljóst að afnám skel- og rækjubóta mun koma misilla við þá sem hafa þegið þær.

Varanlegar aflaheimildir til móttakenda skel- og rækjubóta?

43. Ef vilji stæði til þess að úthluta varanlegum aflahlutdeildum við afnám skel- og rækjubóta má segja að fyrir því séu ákveðin réttlætisrök. Bæði snúast þau um varanlegan aflabrest sem getið er að framan, en einnig hvernig aflahlutdeild þessara aðila, einkum skelfiskveiðiskipa, var hagað í upphafi.
44. Þegar skerðingar þeirra í upphafi kvótakerfisins voru ákveðnar voru tilteknar forsendur til staðar. Þær snerust annars vegar um slæma stöðu botnfiskútgerðarinnar og hins vegar um að skerðingarnar tóku mið af aflaverðmæti í sérveiðitegundum. Þessari tilhögun var í upphafi ætlað að vera tímabundin en varð síðan varanleg árið 1990. Í einhverjum skilningi var skakkt gefið í upphafi og þá til að ívilna þeim sem veitt höfðu þorsk og ýsu að meginstefnu til. Fyrir þeirri ráðstöfun voru fyrst og fremst réttlætisrök og litið á millifærsluna sem aðgerð til að hjálpa þeim sem á þurftu að halda á þeim tíma.

45. Ef ákveðið væri með lögum að gefa út sérstakar varanlegar heimildir til handa móttakendum skel- og rækjubóta má segja að ákveðin málefnaleg rök væru til staðar. Ef þessi aukning yrði á kostnað annarra útgerða mætti segja að um væri að ræða aðgerð sem leiðrétti í ljósi breyttra forsendna ákveðna aðgerð í upphafi kvótakerfis. Ef miðað er við núverandi bætur til skelfiskbáta (983 þorskígildistonn) væri um að ræða breytingu hjá öðrum innan kerfisins sem næmi í kringum 0,3%. Það magn getur ekki talist veruleg skerðing og er í raun mun minna en skerðing sérveiðibátanna færði öðrum á sínum tíma.
46. Að einhverju leyti eru mismunandi forsendur þegar rætt er annars vegar um skelfiskveiði og hins vegar rækjuveiði í þessu samhengi. Skerðingin sem *skelfiskbátar* sættu við úthlutun botnfiskkvóta var 35% af aflaverðmæti en hún var 10% í tilviki *rækjubáta*, eða sama hlutfall og gildi um humar- og síldveiðibáta. Einnig virðist skelfiskveiði nánast alfarið hafa lagst af. Það skiptir máli hvort nú verði horft til þess hvort það sé aflabresturinn sem slíkur sem skapi grundvöllinn að ákvörðun eða hvort einnig verði horft til þess hvernig gefið var í upphafi.
47. Það er ljóst að ef gera á róttækar breytingar er mikilvægt að þeir sem fyrir þeim verða hafi aðlögunartíma og þær eigi sér eðlilegan undirbúning.

V. NIÐURSTÖÐUR

48. Málið snýst í raun um tvennt:

- a. Hvort greiða eigi bætur í formi aflaheimilda eða peninga vegna þess að skel og **rækja hætti að veiðast**, og þá í einhverju hlutfalli við þau verðmæti sem töpuðust. Þetta virðist vera það sem reglugerðir um bætur hafa tekið mið af. Ef tekið er mið af Stykkishólmi er hlutfall bótakvóta um 15% af veiddu magni (meðaltal áranna 2011-2014 skv. skýrslu RHA). Þessi umræða snýst í raun um hvort bæta eigi úr ríkissjóði aflabrest og jafnvel hrun í einstökum atvinnugreinum. Það er pólitískt mat frekar en lögfræðilegt.
- b. **Hvort gera eigi sérstaklega upp skerðingu botnfiskkvóta rækju og skelfiskbáta vegna þeirra 35%** (af verðmæti skelfiskkvóta) sem dregin voru frá við frumúthlutun í árdaga kvótakerfis. Það hlutfall er mismunandi á milli báta. Og allt annað en bætur vegna varanlegs aflabrests. Þá myndu væntanlega skapast sambærileg álitamál vegna þeirra

sem fengu skerðingu vegna loðnuafra o.fl. sem fjallað var um í reglugerðinni 1984. Rækjan sætti 10% skerðingu sem var lægsti skerðingarflokkurinn. **Þetta álitæfni er allt annars eðlis.** Þær fjárhæðir og lögfræðilegi grunnur sem væri af því að greiða einhverjar bætur vegna þessa þeirrar óheppilegu víxlverkunar sem varð á milli 35% reglunnar og varanlegs aflabests lýtur allt öðrum lögmálum en í lið a) hér að framan.

49. Af dómum Hæstaréttar og skrifum fræðimanna má ráða að það er löggjafans að mæla fyrir um réttinn til fiskveiða, þ.m.t. að binda hann skilyrðum og takmörkunum. Svo lengi sem mat löggjafans er reist á málefnalegum forsendum hefur verið talið að breytingar á reglum um úthlutun aflaheimilda standist jafnræðis-, eignarréttar- og atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrár.
50. Rök sem mæla með því að núverandi fyrirkomulag rækju- og skelbóta verði afnumið eru byggð á sjónarmiðum um gagnsæi, festu og fyrirsjáanleika við úthlutun aflaheimilda. Horfið verði frá tímabundnum ráðstöfunum sem falla utan hins almenna kvótakerfis. Þar sem langur tími er liðinn frá því þessar ráðstafanir voru teknar upp og miklar breytingar orðið, bæði á ytri aðstæðum í sjávarútvegi en einnig samsetningu og uppbyggingu þeirra útgerða sem bótanna njóta, auk hins langa aðlögunartíma, verður ekki talið að slík breyting teljist ómálefnaleg. Ber þá einnig að líta til þess að umrætt kerfi á sér ekki beina stoð í lögum, heldur hefur verið byggt á reglugerðum ráðherra.
51. Rök sem mæla með því að fyrirkomulag rækju- og skelbóta verði fest í lög eru að mörgu leyti þau sömu og greinir að framan – með því yrðu gagnsæi, festa og fyrirsjáanleiki kerfisins aukin verulega. Þær útgerðir sem fá bætur í dag gætu gengið að varanlegum aflahlutdeildum vísu. Hinn langi aðlögunartími leiðir til þess að lögfest verður fyrirkomulag sem aðilar í sjávarútvegi hafa búið við í áratugi. Breytingin er því óveruleg. Málefnaleg sjónarmið eru fyrir því að þessar tilteknu útgerðir njóti varanlegra aflaheimilda á þessum grundvelli, enda þurftu þær að þola sambærilegar skerðingar við upphaf kvótakerfis.
52. Það er löng dómaframkvæmd fyrir því að Alþingi sé falið það hlutverk að móta reglur um stjórn fiskveiða á málefnalegum sjónarmiðum. Það er niðurstaða undirritaðs að bæði sjónarmið teljist málefnaleg og standist ákvæði stjórnarskrár um jafnræði og vernd eignar- og atvinnuréttinda. Hvor leiðin sem farin verður er háð pólitísku mati þeirra sem hafa það hlutverk að móta sanngjarnar og málefnalegar reglur um stjórn fiskveiða.

53. Rétt er að taka fram að mörg praktísk álitamál eru við að úthluta varanlegum heimildum eða greiða bætur sökum eigendaskipta, flutnings á milli skipa o.fl. sem ekki hafa verið að fullu greind ennþá.

Reykjavík 18. október 2023

Jóhannes Karl Sveinsson lögmaður

VI. VIÐAUKI 1 – REIKNITÖFLUR RÁÐGJAFANEFNDAR UM SJÁVARÚTVEGSMÁL 1984

Reiknitöflur ráðgjafanefndar um sjávarútvegsmál 1984										
Skipting aflamarks - án millifærslu										
	Horfin skip	Loðnubátar	Skelfiskbátar	Rækjubátar	Humar- og síld	Humarbátar	Síldarbátar	Aðrir	Togarar	Samtals
Þorskur	7,833	13,125	4,234	3,176	8,256	11,008	27,944	38,529	97,594	211,699
Ýsa	1,601	3,202	712	712	1,720	5,278	6,167	11,030	28,820	59,242
Ufsi	1,237	5,771	275	69	3,092	2,267	12,160	9,068	34,762	68,701
Karfi	990	2,090	110	-	330	880	1,540	1,430	102,740	110,110
Skarkoli	220	220	288	365	93	788	2,008	5,264	7,695	16,941
Grálúða	240	180	-	60	-	-	240	1,380	27,900	30,000
Steinbítur	437	480	131	175	713	422	1,033	5,951	5,194	14,536
Skipting aflamarks - eftir skerðingu + viðbót v afskrifaðra fiskiskipa										
	Horfin skip	Loðnubátar	Skelfiskbátar	Rækjubátar	Humar- og síld	Humarbátar	Síldarbátar	Aðrir	Togarar	Samtals
Þorskur	-	8,741	2,951	2,719	7,777	10,733	30,046	41,811	106,938	211,716
Ýsa	-	2,216	455	602	1,636	5,157	6,485	11,764	30,925	59,240
Ufsi	-	3,688	213	63	2,937	2,217	12,761	9,594	37,228	68,701
Karfi	-	1,513	58	-	314	860	1,533	1,435	104,394	110,107
Skarkoli	-	158	222	301	87	764	2,063	5,409	7,937	16,941
Grálúða	-	134	-	28	-	-	238	1,387	28,213	30,000
Steinbítur	-	337	94	152	660	409	1,084	6,284	5,516	14,536
Skerðing einstakra greina										
	Horfin skip	Loðnubátar	Skelfiskbátar	Rækjubátar	Humar- og síld	Humarbátar	Síldarbátar	Aðrir	Togarar	Samtals
Þorskur	7,833	4,384	1,283	457	479	275	531	385	-	15,627
Ýsa	1,601	986	257	110	84	121	123	66	-	3,348
Ufsi	1,237	2,083	62	6	155	50	243	109	-	3,945
Karfi	990	577	52	-	16	20	31	17	-	1,703
Skarkoli	220	62	66	64	6	24	8	20	-	470
Grálúða	240	46	-	32	-	-	5	8	-	331
Steinbítur	437	143	37	23	53	13	13	36	-	755

VII. VIÐAUKI 2 – VERÐMÆTI SKEL- OG RÆKJUBÓTA

m.v. Aflaverðmæti hvers árs		m.v. Meðal leiguverð hverrar tegundar í september úthlutunarárs		
Ár	Verðmæti	Ár	Verðmæti	Núvirt
2000	140,015,804	1999	227,198,984	708,131,138
2001	254,355,474	2000	143,477,262	429,928,356
2002	338,513,452	2001	221,868,021	613,188,640
2003	520,289,408	2002	307,782,747	825,448,748
2004	449,971,218	2003	386,592,688	1,014,063,662
2005	370,643,796	2004	320,017,421	811,996,665
2006	469,646,443	2005	283,108,902	685,469,833
2007	357,957,166	2006	315,865,849	710,936,010
2008	455,539,802	2007	238,885,185	516,102,507
2009	423,668,926	2008	338,927,552	642,189,828
2010	505,936,122	2009	379,135,131	648,303,722
2011	526,085,198	2010	455,162,412	750,402,895
2012	418,704,462	2011	553,113,584	862,643,623
2013	381,533,787	2012	456,949,291	683,594,310
2014	369,159,533	2013	349,866,699	503,733,894
2015	394,062,975	2014	358,126,366	506,597,116
2016	350,662,195	2015	300,086,776	416,609,092
2017	407,077,301	2016	266,780,179	363,697,129
2018	422,023,411	2017	273,993,620	368,406,176
2019	418,336,877	2018	228,856,064	299,496,837
2020	506,303,425	2019	279,304,996	354,874,658
2021	534,675,572	2020	360,202,058	442,153,573
2022	638,175,476	2021	265,275,555	312,045,901
2023	734,168,307	2022	496,530,770	534,244,231
Sum	9,993,134,852	2023	617,179,737	617,179,737
		Sum	8,424,287,848	14,621,438,283

Gögn:

- 1) Logos, 18.9.2020, umsögn til ANR um frumvarp
- 2) Minnisblað MVR til ráðherra 1.6.2022
- 3) Auðlindin okkar, lokaniðurstöður, júní 2023
- 4) Skýrsla starfshóps, febrúar 2020
- 5) RHA fyrir ANR, skýrsla ráðstöfun aflamarks byggðafesta, febrúar 2017
- 6) Reglugerðir um sama efni.
- 7) Ýmis gögn frá hagsmunaaðilum
- 8) Glærur Matvælaráðuneytið
- 9) Grein Ráðgjafarhóps um sjávarútvegsmál, janúar 1984.
- 10) Lög, greinargerðir með frumvörpum, umræður á Alþingi o.fl. um löggjöf um sjávarútvegsmál 1984-1990.