

Minnisblað

um nánar tilgreind atriði varðandi stjórn makrílveiða.

Til: Félags Makrílveiðimanna

Frá: Landslögum/Jóhannes Bjarni Björnsson hæstaréttarlögmaður

Dags: 16. apríl 2019

I. Inngangur

Til skrifstofu okkar hefur leitað Félag Makrílveiðimanna (hér eftir nefndur „álitsbeiðandi“) og beðið okkur um að veita álit á eftirfarandi álitaefnum í tengslum við fyrirhugaða kvótasetningu á makríl:

- A. Getur löggjafinn úthlutað aflaheimildum á grundvelli 2. mgr. 5. gr. laga 151/1996 til þeirra sem aflareynslu hafa samkvæmt því frumvarpi sem nú liggur fyrir á þingskjali 1236, en jafnframt skilyrt, eða mismunað einhverjum hópi þeirra aflareynsluskipa sem aflahlutdeild fá, á þann hátt að heimildir þeirra;
- megi einungis veiðast í ákveðin veiðarfæri meðan aðrir fá heimildir sem ekki tengjast veiðarfæranotkun og
 - að framsalsmöguleikar þeirra heimilda sem tengjast ákveðnum veiðarfærum sé mun takmarkaðri en annarra aflareynsluskipa sem heimildir fá.
- B. Ef skipum væri úthlutað jafngildum veiðiheimildum í makríl skv. fyrirbyggjandi frumvarpi, gæti ráðherra takmarkað framsalsheimildir sumra skipa í reglugerð eftir veiðarfærum, stærð skipa eða á öðrum forsendum og takmarkað framsalsheimildir þeirra, líkt og hefur verið gert við krókaheimildir.

Spurning A – mismunun við úthlutun á veiðiréttindum

Í spurningu A felst það álitaefni hvort löggjafinn geti við úthlutun á veiðiheimildum á grundvelli aflareynslu, eins og ráð er fyrir gert í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum, sett sérstakar takmarkanir á meðferð aflaheimilda ákveðinna báta, annað hvort með því að setja takmarkanir á það hvernig veiða megi á grundvelli þeirra heimilda eða takmarkanir á það hverjir megi nýta þær, þ.e. að aðeins megi framselja þær til tiltekinna tegunda skipa.

Í framangreindri spurningu felst því væntanlega sú forsenda að núverandi frumvarpsdrögum verði breytt þannig að einni tegund skipa, línu- og handfærabátum, verði úthlutað aflaheimildum á grundvelli veiðireynslu sem eru takmarkaðri en hefðbundnar veiðiheimildir í makríl. Er við svar á

spurningunni gengið út frá því að aflaheimildir sem bundnar eru sérstökum takmörkunum umfram aðrar heimildir, sérstaklega framsalstakmörkunum, séu verðminni en aðrar aflaheimildir af sömu tegund og því fæli slík ráðstöfun í sér sérstaka takmörkun gagnvart ákveðnum aðilum sem hafa aflareynslu í makt í umfram aðra í sömu stöðu.

Úthlutun á aflaheimildum á grundvelli veiðireynslu felur í sér takmörkun á heimildum útgerðar til þess að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni. Við slíka takmörkun er löggjafinn bundinn af því að gæta jafnræðis samkvæmt 1. mgr. 65. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Af þessu leiðir að beri nauðsyn til að takmarka leyfilegan heildarafla með lögum verður að gæta þess að skerðing á hagsmunum einstaklinga, sem af þeim takmörkunum leiðir, sé reist á efnislegum mælikvarða, svo að jafnræðis sé gætt. Þarf sérstaklega að gæta að ekki sé gengið lengra við takmörkun á atvinnuréttindum einstakra útgerða en nauðsyn krefur.

Almennar reglur um það hvernig standa skuli að takmörkun á heimild til veiða er að finna í lögum nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands sem og í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.

Í báðum þessum lögum er að finna svonefnda aflamarksleið sem byggir á því að þegar kemur til þess að takmarka þurfi veiðar á tilteknum stofni, er við takmörkunina byggt á veiðireynslu liðinna ára og á grundvelli hennar er heimildum til veiða skipt til framtíðar, eða til þess tíma að löggjafinn ákveður að taka upp nýja aðferð við stjórn fiskveiða.

Skerðing á réttindum til veiða með úthlutun á aflaheimildum á grundvelli veiðireynslu hefur verið staðfest af Hæstarétti Íslands sem leið sem samræmist ákvæðum stjórnarskrár um atvinnufrelsi og jafnræði.

Það er almennt viðurkennt að löggjafinn hafi val um það hvaða leiðir séu farnar við stjórn fiskveiða, svo lengi sem sú aðferð er löggjafinn notast við sé málefnaleg og útgerðum sé ekki mismunað í andstöðu við grunnreglu stjórnarskrárinnar um jafnræði.

Um sjónarmið að þessu leyti má vísa til dóms Hæstaréttar í málinu nr. 221/2004 (norsk-íslenski síldarstofninn) en í forsendum Hæstaréttar kemur m.a. fram: „Það er á valdi löggjafans að velja milli kosta um hvernig ákveða eigi veiðireynslu við úthlutun aflaheimilda þegar til þeirra er gripið við stjórn veiða úr einstökum fiskistofnum, þótt dómstólar leysi úr því hvort lög, sem reist eru á slíku vali, samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar. Meðal þeirra atriða, sem löggjafinn getur látið ráða vali sínu í þessum efnum, er tillit til hagsmuna af atvinnu og fjárfestingum, sem bundnir hafa verið sjávarútvegi, og til reynslu og þekkingar því samfara, [...]. Sú leið, sem löggjafinn kaus að fara með setningu laga nr. 50/2002, er samrýmanleg þessu, þótt honum hafi einnig verið aðrar leiðir færar. Þegar af þeirri ástæðu eru ekki efni til að líta svo á að reglur um úthlutun aflaheimilda í norsk-íslenska síldarstofninum hafi af þessum sökum falið í sér ómálefnalega mismunun og þannig verið andstæðar 65. gr. stjórnarskrárinnar.“

Af þessum dómi teljum við ljóst að löggjafinn geti innan ákveðinna marka sett sérlög um úthlutun aflahlutdeilda í makrílstofninum, verði hann kvótasettur. Þau sjónarmið sem miðað yrði við í úthlutunarreglum hugsanlegra sérlaga þyrftu að vera málefnaleg og taka mið af jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þegar metið er hvort jafnræðis hafi verið gætt við meðferð tveggja tilvika hefur í íslenskum rétti einkum verið litið til þess hvort sambærileg tilvik hafi verið meðhöndluð með mismunandi hætti, hvort hægt sé að réttlæta misunandi meðhöndlun með hlutlægum og málefnalegum ástæðum, hvort stefnt sé að lögmætu markmiði og var þess gætt að ekki væri gengið lengra en þörf krefði til að ná markmiðinu.

Nú hefur ekki komið fram tillaga um að ákveðin tegund báta skuli sæta sérstökum takmörkunum við úthlutun á aflamarki. Því hafa ekki komið fram rök fyrir því að það sé nauðsynlegt að mismuna þessum bátum sérstaklega með því að skerða hagsmuni þeirra umfram aðra. Erfitt er að koma auga á rök sem gætu réttlætt að einn flokkur báta væri látinn sæta sérstökum skerðingum að þessu leyti.

Ef vilji löggjafans stæði til þess að búa til með ívilnandi hætti útgerðarflokk, eða taka frá aflaheimildir fyrir tiltekna tegund báta, verður það varla gert nema með almennri aðgerð þannig að teknar séu frá heimildir í makríl, sem komi hlutfallslega eins niður á þeim sem úthlutað verður aflaheimildum.

Telja verður hæpið að það standist skilyrði um jafnræði við úthlutun að aðeins séu teknar heimildir af tilteknum bátum eða tilteknum útgerðum til að „kosta“ slíka aðgerð. Slíkt væri afar íþyngjandi fyrir þær útgerðir og erfitt að sjá hvað ætti að réttlæta slíka sérstaka takmörkun á aflaheimildum þessara báta.

Svarið við spurningunni er því að það sé afar ósennilegt að það standist kröfur stjórnarskrár um jafnræði við úthlutun aflaheimilda í makríl, að tilteknir bátar eða útgerðir fái aflaheimildir sem séu takmarkaðri en aðrar aflaheimildir sem úthlutað er á sama tíma. Vilji löggjafinn taka frá aflaheimildir til þess að ívilna sérstökum flokki báta eða tryggja möguleika til veiða á línu, verður það varla gert nema með almennri aðgerð, þar sem þær aflaheimildir sem teknar séu frá á slíkum grundvelli séu teknar frá öllum og skerði hlutfallslega jafnt þær heimildir sem úthlutað verður á grundvelli veiðireynslu.

Spurning B – mismunun á framsalsheimildum með reglugerð

Í spurningu B er spurt hvort ráðherra geti sett sérstakar takmarkanir á framsalsheimildir sumra skipa í reglugerð, s.s. eftir veiðarfærum, stærð skipa eða á öðrum forsendum og takmarkað framsalsheimildir þeirra, líkt og hefur verið gert við krókaheimildir.

Er í spurningunni gengið út frá því að úthlutun á aflaheimildum verði á grundvelli núverandi frumvarps að breytingu að lögum nr. 151/1996 um úthlutun á aflaheimildum í makríl.

Komi til úthlutunar á grundvelli núverandi tillagna að úthlutun á aflaheimildum í makríl gilda ákvæði laga nr. 151/1996 um þær heimildir. Þar sem makríll er deilistofn sem veiðist utan og innan íslensku lögsögunnar gilda ákvæði laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða einnig um þær veiðar, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Á það m.a. við um heimildir til framsals á þeim aflaheimildum sem úthlutað hefur verið.

Í 7. gr. laga nr. 151/1996 er að finna heimild til handa ráðherra til að setja reglugerð varðandi nánari útfærslu á einstökum ákvæðum laganna varðandi:

- i) Gerð og frágang veiðarfæra íslenskra skipa við veiðar utan lögsögu Íslands, þar á meðal um lágmarksmöskvastærð.
- ii) Lokun veiðisvæða og aðrar þær aðgerðir sem nauðsynlegar kunna að vera til að tryggja verndun smáfisks og ábyrgar veiðar.

Ákvæðið veitir ráðherra því ekki heimilt að setja reglugerð um framsal aflaheimilda.

Til samanburðar má benda á heimild ráðherra til að setja reglur um framsal á aflaheimildum sem úthlutað er úr stofnun sem veiðast aðeins utan íslenskrar landhelgi skv. 6. gr. laga nr. 151/1996. Í 6. mgr. 6. gr. laganna er ráðherra veitt heimild til að ákveða við úthlutun á heimildum eftir greininni að „ákvæði laga um stjórn fiskveiða varðandi framsal veiðiheimilda gildi eftir því sem við getur átt“.

Ráðherra fær þannig aðeins heimild til að ákveða hvort ákvæði laga um stjórn fiskveiða eigi að gilda um framsal, en hefur ekki heimild til að setja aðrar reglur um framsal.

Samkvæmt íslenskum rétti eru heimildir ráðherra til þess að setja reglur, og þá sérstaklega íþyngjandi reglur í reglugerð, takmarkaðar við þær heimildir sem finna má í lögum og er ekki heimilt að hafa í reglugerð ákvæði sem takmarka eða þrengja heimildir til veiða umfram það sem lög kveða á um.

Í þeim tilvikum þar sem ráðherra setur reglugerð sem varðar takmarkanir á heimildum til að stunda veiðar, þ.e. takmarkar atvinnuréttindi útgerða, stendur að auki 75. gr. stjórnarskrárinnar því í vegi að ráðherra geti sett takmarkanir á atvinnuréttindi sem ekki hafa stoð í lögum.

Með dómi Hæstaréttar í makrílmálinu, mál nr. 508/2017, sem féll þann 6. desember s.l., var með skýrum hætti bent á fyrrgreind takmörk ráðherra til að setja með sjálfstæðum hætti og án stoðar í lögum reglur um stjórn veiða. Slíkar heimildir hefur ráðherra ekki og leiðir það til bótaskyldu ríkisins séu atvinnuréttindi takmörkuð af hálfu ráðherra án heimildar í lögum.

Svarið við spurningu B er því nokkuð afgerandi á þann veg að ráðherra getur ekki án skýrrar lagaheimildar sett reglur sem takmarka eða banna framsal á aflaheimildum frekar en fram kemur í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.

Samandregin niðurstaða og svör við spurningunum.

- A. Í spurningu A var leitað svara við því álitaefni hvort það stæðist gagnvart ákvæðum stjórnarskrár, að við úthlutun á veiðiheimildum á grundvelli veiðireynslu, yrði einni tegund skipa, línu- og handfærabátum, úthlutað aflaheimildum sem væru takmarkaðri en hefðbundnar veiðiheimildir í makríl, þ.e. hefðu ekki sömu nýtingamöguleika og aðrar heimildir sem úthlutað væri á sama tíma á grundvelli veiðireynslu. Í svari við spurningunni var á það bent að ósennilegt væri að það standist kröfur stjórnarskrár um jafnræði. Var á það bent að standi vilji löggjafans til þess að taka frá aflaheimildir til þess að ívilna sérstökum flokki báta, eða tryggja möguleika til veiða á makríl á línu, umfram úthlutun á veiðiheimildum eða með öðrum hætti en að úthluta veiðiheimildum, verður það varla gert nema með almennri aðgerð þar sem þær aflaheimildir sem teknar séu frá á slíkum grundvelli skerði hlutfallslega jafnt þær heimildir sem úthlutað verður á grundvelli veiðireynslu.
- B. Í spurningu B er spurt hvort ráðherra geti, eftir úthlutun veiðiheimilda á grundvelli núverandi frumvarps, sett sérstakar takmarkanir á framsalsheimildir sumra skipa í reglugerð, s.s. eftir veiðarfærum, stærð skipa eða á öðrum forsendum og takmarkað framsalsheimildir þeirra, líkt og hefur verið gert við krókaheimildir. Svarið við spurningu B var nokkuð afgerandi, ráðherra getur ekki án skýrrar lagaheimildar sett reglur sem takmarka eða banna framsal á aflaheimildum frekar en fram kemur í lögum.

