

# **FISKVEIÐISTEFNA ESB OG KVÓTAHOPP**

**Utanríkisráðuneytið  
Ágúst 2008**

## **EFNISYFIRLIT**

|                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. AÐGANGUR AÐ FISKIMIÐUM, ÁKVÖRÐUN HEILDARAFLA OG SKIPTING HANS .....</b>          | <b>2</b>  |
| <b>2. KVÓTAHOPP .....</b>                                                              | <b>3</b>  |
| 2.1 Skorður við kvótahoppi mótast af dómafordæmum Evrópudómstólsins.....               | 4         |
| 2.1.1 Bresku lögin frá 1983 um efnahagsleg tengsl milli útgerðar og aðildarríkis ..... | 4         |
| 2.1.2 Bresku lögin frá 1988 um efnahagsleg tengsl milli útgerðar og aðildarríkis ..... | 6         |
| <b>3. EFNAHAGSLEG TENGL MILLI ÚTGERÐAR OG AÐILDARRÍKIS</b>                             | <b>7</b>  |
| 3.1 Fjöldi og stærð erlendra fiskiskipa sem sigldu undir breskum fána.....             | 7         |
| 3.2 Bresku lögin frá 1999 um efnahagsleg tengsl .....                                  | 8         |
| <b>4. ÍSLAND OG KVÓTAHOPP .....</b>                                                    | <b>9</b>  |
| <b>HEIMILDASKRÁ.....</b>                                                               | <b>10</b> |

# 1. AÐGANGUR AÐ FISKIMIÐUM, ÁKVÖRÐUN HEILDARAFLA OG SKIPTING HANS

Jafn aðgangur að hafsvæðum og auðlindum hafsins er meginregla í fiskveiðistefnu Evrópusambandsins. Meginreglan um jafnan aðgang (equal access) hefur gilt frá árinu 1970 þegar fyrsta reglugerð ESB um sjávarútvegsmál var samþykkt<sup>1</sup> en hún kemur nú fram í 1. mgr. 17. gr. grunnreglugerðar 2371/2002.<sup>2</sup> Eftir 1983 hefur meginreglan um jafnan aðgang sætt verulegum takmörkunum en það ár var heildarstefna í sjávarútvegsmálum lögfest með þremur reglugerðum. Þetta voru (1) reglugerð 170/83 sem kom á sameiginlegu kerfi um verndun og stjórnun fiskveiðiauðlinda innan ESB, (2) reglugerð 171/83 sem lögfesti tæknilegar ráðstafanir til verndar fiskistofnum og (3) reglugerð 172/83 um ákvörðun á heildarmagni fisks sem veiða mætti árlega innan sambandsins og hvernig því magni skyldi skipt upp milli aðildarríkja.

Úthlutun landskvóta til aðildarríkjanna byggir á meginreglunni um hlutfallslega stöðugar veiðar. Þessi meginregla tryggir ríkjunum ákveðna fasta hlutdeild í þeim tegundum sem ákvörðun um heildarafla nær til. Í reglugerð 172/83 sagði að hámarksaflakvóta skuli skipt milli aðildarríkja þannig að hvert aðildarríki njóti stöðugleika í fiskveiðum úr viðkomandi fiskistofnum. Í henni var leitast við að tryggja aðildarríkjum sanngjarnt og eðlilegt hlutfall heildaraflans. Þar komu fram þrjú sjónarmið sem réðu skiptingunni.

1. *Fyrri fiskveiðar.* Veiðireynsla miðast við hefðbundna eða venjubundna veiði viðkomandi ríkja úr tilteknum stofnum á tímabilinu 1973-1978.
2. *Þarfir landsvæða sem eru háð fiskveiðum.* Tillit er tekið til afkomu landsvæða sem eru sérsaklega háð fiskveiðum
3. *Tjón vegna útfærslu fiskveiðilögsögu.* Tillit er tekið til þess hvort aðildarríki hafi misst fiskimið utan lögsögu sambandsins vegna útfærslu annarra ríkja á fiskveiðilögsögu sinni.

Hlutdeildin ræðst því af veiðireynslu og mikilvægi sjávarútvegs og var heildarafla úr einstökum stofnum skipt milli aðildarríkja sambandsins á grundvelli þessara sjónarmiða. Í framkvæmd hefur það hlutfall sem samkomulag náðist um með reglugerð 172/83 verið notað sem viðmið hin næstu ár og þótt ákvarðanir um leyfilegan heildarafla hafi síðar tekið breytingum frá ári til árs hefur þetta hlutfall haldist nær óbreytt. Sérstök sjónarmið eiga þó við um það þegar samið er um aðlögun nýrra aðildarríkja að fiskveiðistefnu sambandsins. Í norska aðildarsamningnum frá árinu 1994 var t.d. byggt á sögulegri veiðireynslu árána 1989 til 1993 og samkvæmt því hefði hlutur Noregs ekki versnað.<sup>3</sup> Ef sama nálgun yrði tekin fyrir Ísland og fyrir Noreg er ljóst að mest allur sá kvóti sem heimilt yrði að taka úr sjó innan 200 mílna við Ísland myndi falla Íslendingum í skaut. Á sama hátt kæmi lítið í hlut Íslendinga af þeim kvótum sem úthlutað er á núverandi hafsvæði ESB.

<sup>1</sup> Reglugerð 2141/70 um sameiginlega stefnu í uppbyggingu sjávarútvegsins, 5. gr.

<sup>2</sup> 1. mgr. 17. gr. grunnreglugerðar 2371/2002 segir: Fiskveiðiskip sambandsins skulu hafa jafnan aðgang að hafsvæðum og auðlindum á öllum hafsvæðum sambandsins öðrum en þeim sem vísað er til í 2. mgr. (sérregla sem gildir innan 12 sjómílna lögsögu aðildarríkjanna) að virtum þeim reglum sem settar eru samkvæmt 2. kafla. (hér er vísað til hvers konar verndaráðstafana)

<sup>3</sup> Norðmenn fengu einnig inn í samninginn fasta hlutfallstölu í úthlutuðum afla hvers hafsvæðis Noregs, sbr. 44. gr. norska aðildarsamningsins. Því gætu önnur aðildarríki ekki bætt minnkandi veiðar á öðrum hafsvæðum með veiðum við Noreg.

Í dag er leyfilegur heildaraflí samþykktur árlega af Ráðherraráðinu.<sup>4</sup> Í 2. málslíð 1. mgr. 20. gr. grunnreglugerðar 2371/2002 kemur fram að hverju einstöku ríki er úthlutað aflakvóta úr heildarkvótanum í formi landskvóta á grundvelli meginreglunnar um hlutfallslega stöðugar veiðar.

Skv. 3. mgr. 20. gr. grunnreglugerðarinnar skulu aðildarríki ákveða nánari reglur um hagnýtingu þess kvóta sem þeim er úthlutað. Aðildarríkin geta því ákveðið hvaða fiskiskipum sem sigla undir fána þeirra er heimilt að veiða, enda fari reglurnar ekki í bága við aðrar ESB reglur. Evrópudómstóllinn hefur staðfest að heimilt er að setja tiltekin skilyrði s.s. um ástand fiskiskipa og að aðeins tiltekin stærð skipa megí veiða úr kvótanum. Aðildarríkjum er þó aðeins heimilt að útiloka ákveðin fiskiskip sem sigla undir fána þeirra frá hlutdeild í kvóta þeirra ef þær ráðstafanir eru hæfilegar og nauðsynlegar til að ná markmiði kvótakerfis sambandsins.<sup>5</sup> Slíkar ákvarðanir eru innan valdsviðs aðildarríkjanna<sup>6</sup> en framkvæmdastjórnin hefur eftirlit með því að þessar reglur séu í samræmi við löggjöf ESB og því verða aðildarríkin að tilkynna framkvæmdastjórninni hvaða forsendur liggi að baki úthlutuninni.<sup>7</sup> Nokkur munur er á þessari löggjöf milli aðildarríkja en öll aðildarríkin gera kröfu um einhvers konar tengsl milli ríkisins og eiganda þess skips sem siglir undir fána þess.

## 2. KVÓTAHOPP

*Kvótahopp* hefur það verið kallað þegar fyrirtæki, sem eru í raun erlend eða að stærstum hluta í eigu erlendra aðila, skrá fiskveiðiskip sín í einhverju aðildarríki ESB og öðlast þar með ríkisfang þess lands fyrir skip sín og þar með hlutdeild í fiskveiðikvóta aðildarríkisins.

Staðfesturéttur eða réttur til frjálsrar atvinnustarfsemi, sbr. einkum 43. gr. Rs. er einn meginþáttur í hinum innri markaði ESB og hefur í för með sér að borgara í einu aðildarríki er heimilt að setja á fót rekstur í öðru aðildarríki. Því hafa útgerðir eins ríkis getað keypt sig inn í sjávarútveg annars ríkis og notið góðs af veiðiheimildum þess. Spánverjar hafa ekki notið sömu stöðu og önnur aðildarríki hvað varðar kvótaúthlutanir þar sem aðildarsamningur Spánar takmarkaði mjög aðgang þeirra að miðum sambandsins.<sup>8</sup> Spánverjar hafa því nýtt sér heimildir í Rómarsáttmálanum til að setja á stofn útgerð í öðru aðildarríki þar sem reglur um eignarhald útlendinga á skipum hafa verið nægilega rúmar til að skrá fiskiskip í því landi. Í þessu tilliti hafa þeir einkum litið til Bretlands

Það er undir hverju aðildarríki komið hvernig það úthlutar veiðikvótum sínum. Danir hafa t.d. frá upphafi fiskveiðistefnu sambandsins úthlutað föstum kvótum til fiskiskipa sinna sem uppfylla skilyrði jafnræðisreglu ESB. Þar eru kvótar látnir fylgja skipum og bannað er að versla með þá. Þar með er ekki hægt að eignast kvóta sem Danir úthluta nema með því að kaupa skip úr flota þeirra. Það er því ekki hægt að skrá skip annarra aðildarríkja í Danmörku til að fá úr þeirra kvóta. Bretar úthluta hins vegar árlega nýjum kvóta og geta því nýskráð skip fengið kvóta næstkomandi ár. Ef Bretar breyttu stefnu sinni og færu að úthluta kvóta á sama hátt og Danmörk gerir þá yrði það að vera eftir reglum sem ekki myndu mismuna skráðri atvinnustarfsemi á þessu sviði. Þannig fengju því bresk-spænsku skipin sem nú hafa breskan kvóta eftir kvótahopp varanlegan kvóta. Þannig ræðst möguleikinn á kvótahoppi af því

<sup>4</sup> Skv. 1. mgr. 20. gr. grunnreglugerðar 2371/2002 kemur það í hlut ráðsins (sem í þessu tilviki er skipað sjávarútvegsráðherrum aðildarríkjanna) að fenginni tillögu framkvæmdastjórnarinnar að taka ákvörðun um það heildarmagn af fiski sem aðildarríkin mega veiða.

<sup>5</sup> Sjá mál C-216/87, *The Queen vs. Ministry of Agriculture*. (Jaderow-málið), 24. mgr.

<sup>6</sup> Sjá t.d. mál C-207/84 *De Boer* (1985 ECR 3203) og mál C-216/87 *The Queen vs. Ministry of Agriculture*.

<sup>7</sup> Sjá 3. mgr. 20. gr. grunnreglugerðar 2371/2002.

<sup>8</sup> Aðildarsamningur Spánar var undirritaður í Madrid hinn 12 júní 1985. (1985 O.J. (L 302))

hvernig hvert ríki úthlutar úr landskvóta sínum til sinna skipa. Kvótahopp hefur af þessari ástæðu verið Bretum vandamál en Dönum síður.

## **2.1 Skorður við kvótahoppi mótask af dómafordæmum Evrópudómstólsins**

Að margra mati var hlutfallslega stöðugleikanum ógnað þegar ríkisborgarar eins aðildarríkis fóru að kaupa skip annarra aðildarríkja í þeim tilgangi að veiða úr þeirra hlutdeild. Viðkomandi aðildarríki hafa því reynt að stöðvar kvótahopp með ýmsum leiðum. Helst hafa verið sett ýmis skilyrði um ákveðin tengsl við það land sem ráðstafar kvótanum, svo sem um þjóðerni, búsetu, löndun o.fl. Ýmis álitaefni hafa risið um lögmæti þessara skilyrða gagnvart meginreglum ESB-réttar um bann við mismunun á grundvelli þjóðernis<sup>9</sup> og frelsi á sviði stofnsetningar, atvinnu, þjónustu og fjármagnsflutninga, svo og gagnvart reglum um fjárfestingar í fyrirtækjum.

### **2.1.1 Bresku lögin frá 1983 um efnahagsleg tengsl milli útgerðar og aðildarríkis**

Fjöldi fyrirtækja í eigu útlendinga hafa stofnað útgerðir í Bretlandi og skráð skip sín sem bresk til að fá hluta af þeim kvóta sem Bretlandi er úthlutað. Strax árið 1983 settu Bretar reglur um hvaða skilyrði skip þyrftu að uppfylla umfram breska skráningu til að teljast bresk við árlega kvótaúthlutun. Ástæðan var sú að Spánverjar, sem þá voru utan ESB, tóku að skrá hluta af stórum flota sínum í Bretlandi til að fá þar veiðiheimildir. Að fenginni skráningu gat viðkomandi útgerðaraðili veitt upp í kvóta Bretlands, mannað skipið með spænskri áhöfn og landað aflanum hvar sem er innan sambandsins. Vegna þessarar þróunar gripu Bretar til fyrrgreindra aðgerða til að vernda kvótann sinn.

Samkvæmt fiskveiðilögunum urðu þau fiskiskip sem skráð voru í Bretlandi að fá úthlutað veiðileyfi til að þeim væri heimilt að veiða úr landskvóta Breta.<sup>10</sup> Veiðileyfin tilgreindu til hvaða hafsvæða og tegunda leyfið tæki. Jafnframt var í leyfinu mælt fyrir um nánari skilyrði sem veiðileyfishafi yrði að uppfylla í því skyni að tryggja raunveruleg efnahagsleg tengsl fiskiskipsins við Bretland. Ef veiðileyfishafi uppfyllti ekki lengur skilyrði veiðileyfisins skyldi afturkalla leyfið.

Þessi skilyrði urðu tilefni til dómsmála fyrir Evrópudómstólnum, m.a. í svonefndum *Jaderow* og *Agegate* málum. Var niðurstaðan sú að sum þessara skilyrða töldust heimil en önnur töldust hins vegar ekki vera í samræmi við löggjöf Evrópusambandsins. Evrópudómstóllinn hefur komist að þeirri niðurstöðu að aðildarríkjunum sé almennt heimilt að binda fiskveiðileyfi skilyrðum svo lengi sem tilgangur skilyrðanna sé að ná fram markmiðum kvótakerfisins.

<sup>9</sup> Ein af grundvallarreglum í samstarfi aðildarríkja ESB er sú að ekki megi mismuna borgurum vegna þjóðernis. Allir ríkisborgarar ESB hafa jafnan rétt til að búa, starfa og mennta sig alls staðar innan Evrópusambandsins og njóta sömu réttinda. Þessi regla er þó ekki algild þegar kemur að fiskveiðistefnunni þar sem mikil áhersla er lögð á að gæta hagsmuna svæða sem eiga mikið undir fiskveiðum.

<sup>10</sup> Hér var um að ræða *The British Fishing Boats Order* og *The Fishing Boats Designation Order*.

### *Jaderow málið*

Í s.k. *Jaderowmáli*<sup>11</sup> reyndi á ýmis atriði þessarar löggjafar. Evrópudómstóllinn sagði í dómi sínum að aðgerðir einstakra aðildarríkja varðandi fiskveiðimál skuli vera í samræmi við tilgang og markmið kvótakerfis sambandsins. Kvótakerfi felst í úthlutun kvóta til einstakra aðildarríkja og er ætlað að tryggja aðildarríkjum hluta af heildaraflakvótum sambandsins. Dómstóllinn sagði að landskvótakerfinu væri ætlað að tryggja viðkomandi aðildarríki sanngjarnan hluta af þessum heildaraflakvóta.<sup>12</sup> Fiskveiðiaðgerðir aðildarríkjanna mega þó aðeins vera að því marki sem nauðsynlegt er til að ná þeim markmiðum sem landskvótakerfið felur í sér.

Hin breska löggjöf sem málið varðaði mælti fyrir um raunveruleg efnahagsleg tengsl milli fiskiskips og Bretlands. Til að skip fengi að veiða upp í breskan kvóta skyldi það gert út frá Bretlandi. Í því fólst að þar skyldu áhafnaskipti fara fram, aflanum landað, viðgerð á skipinu eiga sér stað og að það færi alltaf til veiða frá breskri höfn. Evrópudómstóllinn taldi að með hinu síðastnefnda væri farið út fyrir tilgang og markmið kvótakerfisins.

Niðurstaða dómsins var því sú að setja mætti skilyrði að landsrétti um raunveruleg efnahagsleg tengsl milli fiskiskips og aðildarríkis svo lengi sem það samræmdist markmiði landskvótakerfisins og bryti því ekki gegn ESB-rétti. Skilyrði um þessi tengsl voru talin leyfileg þar sem markmið fiskveiðistefnu ESB er m.a. að afrakstur fiskveiða komi því fólki til góða sem er háð fiskveiðum. Heimilt var því að krefjast þess af skipum að þau gerðu út frá viðkomandi aðildarríki svo lengi sem þess var ekki krafist að fiskiskip legði ávallt út frá höfn í aðildarríkinu eða landaði öllum sínum afla í höfnum þess.

Hin breska löggjöf frá 1983 fyrirskipaði einnig að a.m.k. 75% skipsáhafnarinnar skyldi vera búsett í Bretlandi. Á þetta reyndi í *Agegate-málinu* og taldi Evrópudómstóllinn að með þessu væri brotið gegn ESB-rétti því þetta færi gegn tilgangi og markmiðum landskvótakerfisins.

### *Agegate málið*

Málavextir í *Agegate málinu*<sup>13</sup> voru þeir að hlutafélagið Agegate gerði út fiskiskipið Ama Antxine sem var skráð í Bretlandi og sigldi undir breskum fána. Skipið var að hluta til mannað spænskum sjómönnum sem ráðnir voru upp á hlut. Í dóminum reyndi annars vegar á hvort aðildarríki gæti sett það sem skilyrði að 3/4 áhafnarmeðlima fiskiskips væru ríkisborgarar í einhverju aðildarríkja ESB og væru jafnframt búsettir í því ríki sem skipið væri skráð og hins vegar á kröfur um að skipstjóri og áhöfn skipsins greiddu til almannatryggingakerfisins í Bretlandi. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að skilyrðið um að 3/4 áhafnarmeðlima skyldu vera ríkisborgarar *einhvers aðildarríkis* fengi staðist ESB-rétt. Hins vegar taldi dómstóllinn að búsetuskilyrðið væri alveg óskyldt þeim markmiðum sem stefnt væri að með landskvótakerfinu og því gætu aðildarríki ekki sett það sem skilyrði fyrir því að fiskiskipum væri heimilt að veiða úr landskvóta aðildarríkisins að 3/4 hlutar áhafna þeirra væru þar búsettir. Af þessum dómi má einnig ráða að skilyrði sem gerði úthlutun landskvóta til fiskiskips háða því að áhöfn skipsins væri að mestu skipuð ríkisborgurum þess aðildarríkis sem úthlutar kvótanum væri óheimil.

Hvað skilyrði um greiðslu til almannatryggingakerfisins varðar þá taldi dómstóllinn að aðildarríkjunum væri heimilt að krefjast þess að skipstjóri og áhöfn greiddu til

<sup>11</sup> Mál C-216/87, *The Queen vs. Ministry of Agriculture*

<sup>12</sup> Dómstóllinn sagði úthlutunina byggjast á eftirfarandi sjónarmiðum: Hefðbundnum veiðum viðkomandi aðildarríkis, hversu háð fiskveiðum einstök landsvæði eru og loks er tillit tekið til þess hver staða framleiðslugreina sem tengjast sjávarútvegi var áður en kvótakerfinu var komið á.

<sup>13</sup> Mál C-3/87: *Agegate Ltd. gegn Bretlandi*.

almannatryggingakerfisins í viðkomandi ríki, að svo miklu leyti sem ekki væri mælt fyrir um aðrar reglur í almannatryggingalöggjöf Evrópubandalagsins.<sup>14</sup>

### 2.1.2 Bresku lögin frá 1988 um efnahagsleg tengsl milli útgerðar og aðildarríkis

Árið 1988 tóku gildi bresk skipaskráningarlög<sup>15</sup> sem komu í stað þeirra áður nefndu frá 1983 og áttu endanlega að koma í veg fyrir skráningu erlendra fiskiskipa í Bretlandi. Lögin kváðu m.a. á um að í hverju bresku útgerðarfyrirtæki yrðu 75% eigendanna að vera breskir þegnar og að sama hlutfall skyldi gilda um þjóðerni stjórnenda fyrirtækisins. Einnig var kveðið á um skyldu til þess að viss hluti áhafnarinnar væru Bretar og að tilteknu magni af afla væri landað í breskum höfnum.

Evrópudómstóllinn úrskurðaði í s.k. *Factortame máli*<sup>16</sup> að umrædd skilyrði bresku laganna um búsetu eða ríkisfang væru andstæð lögum Evrópusambandsins, einkum 43. gr. Rs. (áður 52. gr.) um rétt þegns og fyrirtækja til að stofna og starfrækja sjálfstæðan atvinnurekstur í öðru aðildarríki og einnig 294. gr. Rs. (áður 221. gr.) sem varðar jafnan rétt til fjárfestinga í félögum. Dómstóllinn tók jafnframt fram að heimilt væri að setja reglur um fiskiskip sem gerð eru út frá aðildarríkjunum, en óheimilt væri að tengja þær á einhvern hátt lögheimili eða þjóðerni eigenda útgerðar.

Evrópudómstóllinn sló því hins vegar föstu að það bryti ekki í bága við lög sambandsins að setja viss skilyrði fyrir skráningu erlendra skipa í hverju aðildarríki, t.d. að raunverulega væri gert út frá viðkomandi ríki, þ.e. að skrifstofur og önnur starfsemi væri þar. Aðildarríki geta því enn sett lög sem kveða á um efnahagsleg tengsl fiskiskips og þess ríkis sem úthlutar því kvóta. Slík skilyrði mega hins vegar ekki ganga of langt og vera strangari en nauðsynlegt þykir.

Af dóminum í *Factortame*-málinu er ljóst að hinar almennu reglur ESB-réttar um staðfesturétt gilda á sviði sjávarútvegs. Niðurstaðan var mikil vonbrigði fyrir Breta sem þurftu að breyta lögunum til samræmis við niðurstöðu Evrópudómstólsins.

<sup>14</sup> Sjá Fiskveiðiauðlindin - Ísland og Evrópusambandið (2004). Skýrsla starfshóps á vegum utanríkisráðuneytisins, sjávarútvegsráðuneytis og hagsmunasamtaka í íslenskum sjávarútvegi bls. 44.

<sup>15</sup> Löggjöf sú sem samþykkt var kallaðist (The Merchant Shipping Act).

<sup>16</sup> Mál -221/89 *Bretland gegn Factortame Ltd. o.fl.*

### 3. EFNAHAGSLEG TENGL MILLI ÚTGERÐAR OG AÐILDARRÍKIS

Rétturinn til að búa, starfa og fjárfesta hvar sem er í Evrópusambandinu er grundvöllur samstarfs aðildarríkjanna og því gefst lítið svigrúm til að banna einstaklingum og fyrirtækjum að fjárfesta í sjávarútvegsfyrirtækjum annarra aðildarríkja. Hins vegar sýna niðurstöður dómstólsins í fyrirgreindum málum að aðildarríkin geta sett reglur um raunveruleg efnahagsleg tengsl útgerðar við viðkomandi ríki ef markmið slíkra skilyrða er að íbúar landsins sem háðir eru fiskveiðum njóti góðs af kvótanum. Lög um efnahagsleg tengsl mega þó ekki ganga lengra en nauðsynlegt þykir. Hægt er því að beita ákveðnum takmörkunum með því að krefjast þess að skip verði gert út frá viðkomandi ríki en ekki er hægt að setja skilyrði um ríkisfang eigenda eða útgerðar skipa.

#### 3.1 Fjöldi og stærð erlendra fiskiskipa sem sigldu undir breskum fána

Í kjölfar þess að Evrópuþingdómstóllinn kvað á um að skipskráningarlögin frá 1988 (The Merchant Shipping Act) bryti í bága við lög Evrópusambandsins jókst fjöldi þeirra fiskiskipa sem sigldu undir breskum fána en voru í eigu útlendinga. Áætlaður fjöldi spænskra og hollenskra fiskiskipa sem skrásett voru í Bretlandi á tímabilinu 1979-2000 er sýndur í töflunni að neðan.

Tafla 1: Áætlaður fjöldi erlendra skipa sem skráð eru í Bretlandi á tímabilinu 1979-2000<sup>17</sup>

| Eignarhald | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Spánn      | 3    | 7    | 34   | 50   | 62   | 69   | 73   | 79   | 103  | 99   | 4    |
| Holland    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 8    | 3    |
| Samtals    | 3    | 7    | 34   | 50   | 62   | 69   | 73   | 79   | 103  | 107  | 7    |

  

| Eignarhald | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Spánn      | 55   | 72   | 85   | 90   | 99   | 104  | 107  | 107  | 99   | 83   | 80   |
| Holland    | 13   | 17   | 28   | 34   | 35   | 43   | 48   | 40   | 33   | 33   | 33   |
| Aðrir      | 0    | 0    | 0    | 3    | 3    | 3    | 5    | 5    | 6    | 6    | 6    |
| Samtals    | 68   | 89   | 113  | 127  | 137  | 150  | 160  | 152  | 138  | 122  | 119  |

Í töflunni að ofan sést að fjöldi fiskiskipa í eigu útlendinga nær hámarki árið 1996.

<sup>17</sup> Sjá Hatcher, Aaron, "Quota-hopping" and the foreign ownership of UK fishing vessels, 2002: [http://www.sciencedirect.com/science?\\_ob=MIImg&\\_imagekey=B6VCD-44CGYVJ-1-1&\\_cdi=5952&\\_user=713833&\\_orig=search&\\_coverDate=01%2F31%2F2002&\\_sk=999739998&view=c&wchp=dGLzVzz-zSkWb&md5=010d0c333983dd52cab281250c892b77&ie=/sdarticle.pdf](http://www.sciencedirect.com/science?_ob=MIImg&_imagekey=B6VCD-44CGYVJ-1-1&_cdi=5952&_user=713833&_orig=search&_coverDate=01%2F31%2F2002&_sk=999739998&view=c&wchp=dGLzVzz-zSkWb&md5=010d0c333983dd52cab281250c892b77&ie=/sdarticle.pdf)



Tafla 2: Fjöldi og stærð fiskiskipa í eigu erlendra aðila sem skrásett voru í Bretlandi 1998

| Eignarhald        |            | Beam trawlers | Long liners | Gill netters | Stern trawlers | Alls         |
|-------------------|------------|---------------|-------------|--------------|----------------|--------------|
| Spánn             | Fjöldi     | 0 (0%)        | 14 (61%)    | 33 (43%)     | 52 (6%)        | 99 (7%)      |
|                   | Brúttótonn | 0 (0%)        | 2,896 (73%) | 7,683 (81%)  | 12,103 (12%)   | 22,682 (13%) |
| Holland           | Fjöldi     | 30 (20%)      | 0 (0%)      | 0 (0%)       | 3 (0%)         | 33 (2%)      |
|                   | Brúttótonn | 10,205 (42%)  | 0 (0%)      | 0 (0%)       | 5,336 (5%)     | 15,541 (9%)  |
| Aðrir             | Fjöldi     | 4 (3%)        | 0 (0%)      | 0 (0%)       | 2 (0%)         | 6 (0%)       |
|                   | Brúttótonn | 1,119 (5%)    | 0 (0%)      | 0 (0%)       | 1,79 (2%)      | 2,909 (2%)   |
| Samtals           | Fjöldi     | 34 (22%)      | 14 (61%)    | 33 (43%)     | 57 (7%)        | 138 (10%)    |
|                   | Brúttótonn | 11,324 (47%)  | 2,896 (61%) | 7,683 (81%)  | 19,229 (18%)   | 41,132 (24%) |
| Breski<br>flotinn | Fjöldi     | 152           | 23          | 77           | 852            | 1363         |
|                   | Brúttótonn | 24,215        | 3,991       | 9,540        | 105,017        | 171,247      |

Tafla 2 gefur nákvæmari mynd af eignaraðild útlendinga á erlendum fiskiskipum árið 1998. Taflan sýnir stærð þess flota sem var í eigu erlendra aðila í hlutfalli við heildarflota Bretlands. Áætlað er að fjöldi fiskiskipa (10 metrar að lengd eða lengri) í eigu erlendra aðila hafi verið um 10% af heildarflotanum. Hins vegar var hlutfall erlenda skipaflotans mælt í brúttótonnatölu nær fjórðungur af heildarflotanum. Þessi staðreynd leiðir í ljós að fiskiskip í eigu erlendra aðila voru að jafnaði hlutfallslega stærri en bresku skipin.

### 3.2 Bresku lögin frá 1999 um efnahagsleg tengsl

Í ljósi þess hversu erlendum fiskiskipum sem sigldu undir breskum fána fjölgaði mikið í kjölfar þess að skipskráningarlögin frá 1988 voru dæmd ógild reyndu bresk stjórnvöld að sporna við þessari þróun. Bretar settu þrýsting á ESB að koma í veg fyrir kvótahopp og vildu að aðildarlönd gætu sjálf sett reglur um kvótaúthlutun án afskipta ESB. Bretar gerðu tillögu að nýjum lögum um efnahagsleg tengsl fiskiskips við fánaríki árið 1997 og fór framkvæmdastjórn ESB yfir þessar tillögur. Samkomulag náðist við framkvæmdastjórnina árið 1998 þar sem efnahagsleg tengsl af ýmsu tagi voru gerð að skilyrði úthlutunar veiðiheimilda. Samkomulagið mælti fyrir um að Bretum væri heimilt að viðhalda tilteknum takmörkunum á skráningu fiskiskipa í Bretlandi í því skyni að sporna við kvótahoppi og tryggja efnahagsleg tengsl útgerða við Bretland. Þessi lög hafa verið í gildi frá 1. janúar 1999.<sup>18</sup> Þau kveða á um að skip verði að uppfylla a.m.k. eitt eftirtalinna atriða til að geta fengið úthlutað kvóta í Bretlandi:

- 50% af aflu skipsins sé landað í breskri höfn, eða
- 50% áhafnar sé búsettur í Bretlandi (ekki nauðsynlega breskir ríkisborgarar), eða
- verulegur hluti útgjalda útgerðar skipsins sé tilkominn í Bretlandi (lágmarksviðmiðun eru útgjöld sem svari til 50% af aflaverðmæti skipsins eða 50% af launagreiðslum útgerðarinnar), eða
- önnur atriði sem geti sýnt fram á raunveruleg efnahagsleg tengsl, t.d. með blöndu ofangreindra skilyrða. Dæmi um slíkt er að helmingur veiðiferða sé frá

<sup>18</sup> Gefnar eru út skýrslur árlega um hvernig útgerðir uppfylla skilyrði um efnahagsleg tengsl við Bretland. Sjá: Quota management: Economic link licence condition: <http://www.defra.gov.uk/marine/fisheries/quota/ellc.htm>

breskri höfn og helmingur af tíma í landi sé innan Bretlands, eða 35% hafnardaga sé innan landsins og 40% kvóta sé landað í breskri höfn, eða 30% kvóta landað í breskri höfn og 45% útgerðarkostnaðar falli til innan Bretlands, o.fl.<sup>19</sup>

Kvótahoppið er ekki bundið við Bretland. Má sem dæmi nefna að hollensk fyrirtæki hafa fjárfest í frönskum, þýskum og breskum útgerðarfyrirtækjum og sömuleiðis hefur svipaðrar þróunar gætt á Írlandi. Eigi að síður varpar reynsla Breta skýrasta ljósi á þróun kvótahoppsins þar sem þeir hafa litið á það sem mikilvægt pólitískt stefnumið að sporna gegn því. Frakkar Írar og Belgar hafa líkt og Bretar sett lög um efnahagsleg tengsl fiskiskipa sem sigla undir þeirra fána.

## 4. ÍSLAND OG KVÓTAHOPP

Við aðild Íslands að ESB yrðu fjárfestingar annarra ESB borgara og fyrirtækja í íslenskum sjávarútvegi heimilar. Ekki mætti mismuna erlendum aðilum í óhag, enda ættu allir að sitja við sama borð. Mikilvægt er að tryggja að kvótahopp grafi ekki undan markvissri fiskveiðistjórn eða því að afrakstur fiskveiðanna nýtist þjóðinni og þá sér í lagi því fólki og þeim byggðum sem eru háð fiskveiðum.

Mikilvægi sjávarútvegs í íslensku efnahagslífi er svo afgerandi og einstakt að til þess verður hvergi jafnað í öðrum hlutum Evrópu. Þjóðarbúskapurinn í heild og fjölmargar byggðir eiga allt undir því að fiskveiðistjórnunin tryggi varanlega sjálfbærni auðlindarinnar og að afraksturinn nýtist þjóðinni og einstökum sjávarútvegsbyggðum. Gloppur í upplýsingum og eftirliti geta orðið dýrkeyptar.

Ísland á þannig meira undir því og meiri rétt en nokkur önnur líkleg aðildarþjóð til að hindra að kvótahopp stefni hagsmunum greinar og þjóðar í óefni. Fyrir liggur að Bretar fengu heimild fyrir ákveðinni útfærslu sem hefur það að markmiði að sjávarútvegsfyrirtæki hafi raunveruleg og efnahagsleg tengsl við Bretland. Jafnframt er ljóst að útfærsla innlendra fiskveiðistjórnunarkerfa, þá sér í lagi hvernig veiðiheimildum er úthlutað innan ríkisins, getur haft áhrif á það hversu mikið vandamál kvótahopp er líklegt til að verða í viðkomandi ríki. Að því leyti sem núverandi kvótakerfi sér ekki við þessu hér á landi yrði um verðugt viðfangsefni að ræða.

Nauðsynlegur hlekkur í keðjunni er að eftirlit með veiðum haldist snuðrulaust og óyggjandi um aflamagn og samsetningu. Íslenskum lögum og reglugerðum verður að vera hlýtt til hins ítrasta sem og samningum um kaup og kjör. Afraksturinn verður að skila sér inn í íslenskt efnahagslíf með svipuðum hætti og gerist hjá íslenskum fyrirtækjum í greininni. Sjávarútvegsstefna ESB og dómafordæmi styðja þessi meginsjónarmið, en útfærslan gagnvart Íslandi yrði mikilvægt viðfangsefni.

---

<sup>19</sup> Sjá Fiskveiðiauðlindin - Ísland og Evrópusambandið (2004). Skýrsla starfshóps á vegum utanríkisráðuneytisins, sjávarútvegsráðuneytis og hagsmunasamtaka í íslenskum sjávarútvegi, bls. 11.

## HEIMILDASKRÁ

Ellý K. J. Guðmundsdóttir, Sjávarútvegsstefna EB og „kvóta hopp”, *Úlfljótur*. 50:4 (1997). bls. 715-729.

Fiskveiðiauðlindin - Ísland og Evrópusambandið. Skýrsla starfshóps á vegum utanríkisráðuneytisins, sjávarútvegsráðuneytis og hagsmunasamtaka í íslenskum sjávarútvegi, 2004.

Hatcher, Aaron, “Quota-hopping” and the foreign ownership of UK fishing vessels, 2002 af [http://www.sciencedirect.com/science?\\_ob=MImg&\\_imagekey=B6VCD-44CGYVJ-1-1&\\_cdi=5952&\\_user=713833&\\_orig=search&\\_coverDate=01%2F31%2F2002&\\_sk=999739998&view=c&wchp=dGLzVzz-zSkWb&md5=010d0c333983dd52cab281250c892b77&ie=/sdarticle.pdf](http://www.sciencedirect.com/science?_ob=MImg&_imagekey=B6VCD-44CGYVJ-1-1&_cdi=5952&_user=713833&_orig=search&_coverDate=01%2F31%2F2002&_sk=999739998&view=c&wchp=dGLzVzz-zSkWb&md5=010d0c333983dd52cab281250c892b77&ie=/sdarticle.pdf)

Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson, Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins : þróun, samanburður og staða Íslands, Bókaútgáfa Orators 2003.

Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi, 2000 af <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/skyrsla.pdf>

Stefán Már Stefánsson, *Evrópusambandið og Evrópska Efnahagssvæðið*, Bókaútgáfa Orators 2000.

Tengsl Íslands og Evrópusambandsins: Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitafni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu, Forsætisráðuneyti mars 2007.

Úlfar Hauksson, Gert út frá Brussel? – Íslenskur sjávarútvegur og Evrópusambandið – Sjávarútvegsstefna ESB rannsökuð út frá hugsanlegri aðild Íslands að sambandinu, Háskólaútgáfan 2002.

Úlfar Hauksson, „Hvalreki eða skipbrot? Örlög íslensks sjávarútvegs í ESB”, *Ný staða Íslands í utanríkismálum*, Háskólaútgáfan 2007. bls. 135-151.