

Skýrsla starfshóps á vegum
utanríkisráðuneytisins, sjávarútvegsráðuneytis
og hagsmunasamtaka í íslenskum sjávarútvegi

FISKVEIÐIAUÐLINDIN ÍSLAND OG EVRÓPUSAMBANDIÐ

Utanríkisráðuneytið
Áfangaskýrsla, September 2004

Efnisyfirlit

Samantekt.....	4
I. Aðstæður Íslendinga	6
II. Reynslan af framkvæmd sameiginlegrar sjávarútvegsstefnu ESB	8
1. Ofveiði	9
2. Brotkennt eftirlit og brottkast afla.....	9
3. Kvótahopp og efnahagsleg tengsl milli útgerðar og aðildarríkis	10
III. Sameiginleg sjávarútvegsstefna Evrópusambandsins	13
1. Markmið sjávarútvegsstefnunnar.....	14
2. Ákvarðanir um aðgang að auðlindinni og verndaraðgerðir	15
3. Eftirlit með veiðum	16
4. Markaðsaðgerðir	17
5. Samningar við ríki utan ESB	18
6. Styrkjakerfi	18
7. Endurskoðun sjávarútvegsstefnunnar árið 2002.....	22
8. Sjávarútvegur í frumvarpi að stjórnarskrá Evrópusambandsins	24
IV. Stjórn sjávarútvegs mála í ESB og á Íslandi	27
1. Ákvarðanataka og stjórnarsýsla í ESB og á Íslandi	28
2. Eftirlit með fiskveiðum	29
3. Brottkast afla.....	29
4. Verndaraðgerðir	30
5. Deilistofnar og úthafsveiðar.....	30
6. Milliríkjasamningar og fyrisvar hjá alþjóðastofnunum	31
7. Ríkisstyrkir til sjávarútvegs	31
8. Markaðs- og verðskipulag.....	32
9. Tollar og tollabandalag	32
10. Takmarkanir á fjárfestingum og kvótahopp.....	33
11. Vannýttir stofnar	33
V. Sérstök athugunarefni:	34
1. Aðildarsamningar Noregs	34
2. Sérstök verndarsvæði og takmarkanir veiða þar	35
3. Úteyjar og afskekkt héruð – 299. gr. aðalsáttmála ESB	36
4. Hugmyndir breska íhaldsflokksins um endurheimtingu yfirráðaréttar yfir lögsögunni.....	37

VI.	Viðaukar	39
1.	Kvótar í ESB og skipting þeirra.....	39
2.	Byggðasjónarmið	40
3.	Helstu dómafordæmi um kvótahopp.....	41
4.	Helstu dómafordæmi um valdheimildir Evrópusambandsins í sjávarútvegi	45
5.	Yfirlit yfir helstu löggjöf Evrópusambandsins um sjávarútveg.....	46
6.	Ræða utanríkisráðherra í Deutsche Gesellschaft fuer Auswaertige Politik í Berlín 14. mars 2002.....	47

Samantekt

Sjávarútvegur er mikilvægasti útflutningsatvinnuvegur Íslendinga. Af þessum ástæðum telja íslensk stjórnvöld að ekki komi til mála að aðrir en Íslendingar sjálfir fari með forræði fiskistofnanna og samninga um veiðar úr þeim við önnur ríki enda hefur nýting fiskveiðiauðlindarinnar verið og er einn mikilvægasti þátturinn í efnahagslegu sjálfstæði þjóðarinnar. Íslensk stjórnvöld hafa lagt á það áherslu að ráðandi hlutur í íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum sé í eigu Íslendinga enda talið að með því móti nýtist arður af fiskveiðiauðlindinni íslensku þjóðinni betur en ella.

Meginviðhorf og sjónarmið íslenskra stjórnvalda eru að tryggja að sjávarútvegurinn skili þjóðarþúinu hámarksarði til frambúðar. Íslensk stjórnvöld leggja til grundvallar ábyrga fiskveiðistjórnun og sjálfbæra nýtingu fiskistofnanna. Þá er íslenskur sjávarútvegur rekinn með arðsemi að leiðarljósi og stefnt að forystu í markaðssetningu, vöruþróun, framleiðni og tækniþróun.

Samskipti Íslands og Evrópusambandsins (ESB) á sviði sjávarútvegsins eru afar mikilvæg enda er Evrópa langstærsti markaðurinn fyrir íslenskar sjávarafurðir. Þá nýta Íslendingar og ríki ESB nokkra deilistofna sameiginlega. Áhrifa ESB gætir víða í íslensku viðskiptalífi og samfélagi, meðal annars vegna þátttöku Íslands í Evrópska efnahagssvæðinu (EES). Takmarkanir samningsins um EES hafa að nokkru leyti verið kunnar frá upphafi, en hann tryggir að ekki er talin knýjandi þörf á breyttum tengslum við ESB.

Samanborið við aðildarríki Evrópusambandsins hafa Íslendingar algera sérstöðu á sviði sjávarútvegs. Sérstaðan felst í því hversu mikilvægir hagsmunir þjóðarinnar tengjast sjávarútvegi, þótt vægi annarra þátta í hagkerfinu hafi vaxið og muni halda áfram að aukast. Sérstaða gagnvart Evrópusambandinu felst einnig í því að Íslandsmið eru ekki samliggjandi við mið aðildarríkja þess. Margir helstu fiskistofnar eru sérstæðir en ekki sameiginlegir, og aðrar þjóðir hafa ekki skilgreinda veiðireynslu á Íslandsmiðum. Þá hafa Íslendingar aflað sér talsverðrar veiðireynslu á öðrum miðum og hafa mikilla hagsmuna að gæta varðandi úthafsveiðar og deilistofna. Sérstaðan er og fólgin í því að fiskveiðistjórnun er skilvirk og hraðvirk hér og stuttar samskiptaleiðir milli stjórnvalda og hagsmunaðila í greininni, og í því að fiskveiðar Íslendinga eru sjálfbærar og útvegurinn arðbær atvinnugrein sem ekki styðst við styrkjakerfi. Íslendingar hafa því einnig sérstöðu og hagsmuni í samkeppni við aðrar þjóðir á mörkuðum og þessa hagsmuni verður að tryggja í samskiptum og samningum við Evrópusambandið og aðra.

Í þessari skýrslu eru margs konar upplýsingar sem lúta að fiskveiðimálum Evrópusambandsins og Íslands. Meginþáttum í fiskveiðistjórnun Evrópusambandsins er lýst og einnig sameiginlegri fiskveiðistefnu þess og gerð nokkur grein fyrir endurskoðun hennar. Vakin er athygli á ýmsum atriðum sem lúta að samanburði á tilhögun Evrópusambandsins og íslenskri tilhögun á sviði sjávarútvegsmála. Fram kemur m.a. að

skipulag sjávarútvegsmála í Evrópusambandinu er ekki einfalt og tiltekin svæði hafa nokkra sérstöðu og sérreglur.

Í skýrslunni eru þau meginsjónarmið rakin sem fulltrúar ríkisstjórnar Íslands hafa jafnan lagt mesta áherslu á varðandi tengsl við aðrar þjóðir, þ. á m. Evrópusambandið. Skiptar skoðanir eru reyndar um það hvort og þá hvernig tryggja mætti réttindi og hagsmuni Íslendinga ef ákvörðun yrði tekin um að Ísland gerist aðili að Evrópusambandinu. Ýmsir þættir sameiginlegrar fiskveiðistefnu Evrópusambandsins fara í bága við hagsmuni og réttindi Íslendinga. Fiskveiðistefna Evrópusambandsins hefur reyndar tekið breytingum og er í þróun, og stækkunarferli Evrópusambandsins hefur einnig áhrif á stöðu Íslands. Almenn skoðun meðal Íslendinga er að við getum ekki gerst aðildarríki Evrópusambandsins án þess að sérstaða okkar, alveg sérstaklega að því er lýtur að sjávarútvegi og fiskveiðiauðlindinni, verði metin og tryggð til frambúðar í aðildarsamningi með varanlegu fyrirkomulagi. Forráðamenn Evrópusambandsins hafa aldrei gefið neinar vísbendingar um að samkomulag gæti orðið um slíka skilmála. Samt sem áður er mikilvægt að Íslendingar fylgist vel með á þessu sviði, meðal annars með stöðugri könnun og viðræðum.

Vinnuhópur og verkefni

Haustið 2003 var myndaður vinnuhópur að frumkvæði utanríkisráðuneytisins með aðild sjávarútvegsráðuneytisins og helstu hagsmunasamtaka til að athuga stöðu og horfur varðandi sjávarútveg og íslenska fiskveiðihagsmuni andspænis framþróun Evrópusambandsins.

Í vinnuhópnum störfuðu: Anna Jóhannsdóttir lögfræðingur í utanríkisráðuneytinu sem var ritari vinnuhópsins en Aðalsteinn Leifsson sérfræðingur í utanríkisráðuneytinu tók við verkefnum ritara nefndarinnar í ágúst 2004, Friðrik J. Arngrímsson framkvæmdastjóri Landssambands íslenskra útvegsmanna, Grétar Már Sigurðsson skrifstofustjóri í utanríkisráðuneytinu, Guðjón Ármann Einarsson framkvæmdastjóri Félags skipstjórnarmanna, Jón Sigurðsson bankastjóri í Seðlabanka Íslands sem var formaður vinnuhópsins, Kristján Þórarinsson stofnivistfræðingur Landssambands íslenskra útvegsmanna, Martin Eyjólfsson forstöðumaður Viðskiptaþjónustu utanríkisráðuneytisins, Snorri Rúnar Pálmason skrifstofustjóri í sjávarútvegsráðuneytinu, og Vilhjálmur Egilsson ráðuneytisstjóri í sjávarútvegsráðuneytinu.

Vinnuhópurinn kom saman til fyrsta formlegs fundar 23. desember 2003. Hópurinn hélt alls 13 formlega fundi, auk símtala og umfangsmikilla tölvusamskipta, og lauk drögum að áfangaskýrslu 13. september 2004.

I. Aðstæður Íslendinga

Íslendingar byggja tilveru sína að miklu leyti á sjávarútvegi, og hefur svo verið um aldir. Framtíð þeirra er því að verulegu leyti háð því hvort unnt verður að nýta lifandi auðlindir hafsins á sjálfbæran hátt.

Sjávarútvegur er mikilvægasti útflutningsvinnuvegur Íslendinga. Útflutningsverðmæti sjávarafurða 2003 var 115 milljarðar ísl. kr. og var um 63% af verðmæti vöruútflutnings landsmanna og um 40% af öllum útflutningstekjum. Þessi verðmæti koma úr stofnum sem halda sig alveg innan íslenskrar efnahagslögsögu, deilistofnum, þ.e. fiskistofnum er veiðast bæði utan og innan íslenskrar lögsögu, og stofnum sem eru alfarið utan lögsögunnar. Hafa ber í huga að hagsmunir Íslendinga vegna veiða úr deilistofnum og stofnum sem eru alfarið utan lögsögunnar eru mjög miklir. Þar er um að ræða loðnu, karfa, grálúðu, úthafskarfa, norsk-íslenska síld, kolmunna og fleira. Útflutningsverðmæti afurða úr þeim nam á árinu 2001 um 37 milljörðum króna eða um 30% af heildarútflutningsverðmæti sjávarafurða og um 42 milljörðum króna á árinu 2002 eða 33% af útflutningsverðmæti sjávarafurða það ár.

Fjölþætt atvinnustarfsemi byggist á sjávarútvegi með beinum og óbeinum hætti, s.s. iðnaður, flutningar, rannsóknarstarfsemi, verslun og þjónusta einkaaðila og opinberra aðila. Hagsæld hér á landi byggist að miklum hluta á því að Íslendingar sjálfir nýti fiskistofnana af hagsýni og á sjálfbæran hátt.

Efnahagslögsaga Íslands liggur hvergi að lögsögu aðildarríkja Evrópusambandsins. Íslandsmiðum er stjórnað sjálfstætt og Íslendingar taka sjálfir ákvarðanir um nýtingu fiskistofnanna, hvort heldur varðar ákvörðun aflaheimilda, stjórnkerfið eða tæknilegar reglur. Íslensk skip veiða ein úr stofnum sem eingöngu veiðast á Íslandsmiðum, og hlut Íslands úr deilistofnum og flökkustofnum, nema um annað sé samið sérstaklega. Áhersla er lögð á að halda því jafnvægi sem nú ríkir í íslenskum sjávarútvegi sem undirstöðuatvinnuvegi þjóðarinnar. Meðal annars hafa íslensk stjórnvöld lagt til grundvallar að ráðandi hlutur í íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum sé í eigu Íslendinga, enda er þetta talið mikilvægt til að tryggja að arðurinn af fiskveiðiauðlindinni nýstist íslensku þjóðinni sem best.

Það er grundvallaratriði að allar ákvarðanir séu teknar í svo miklu samráði við atvinnugreinina sem unnt er. Íslenskt samfélag er þannig að boðleiðir milli atvinnugreina og stjórnvalda eru stuttar. Það gefur einstakt tækifæri til að gera ákvarðanir þannig úr garði að þær mæti skilningi þeirra sem þeim fylgja og þar með næst frekar það markmið sem að er stefnt með reglusetningunni. Það hefur jafnframt verið stefna stjórnvalda að byggja ákvarðanir um stjórnun fiskveiða á bestu ráðgjöf og þekkingu vísindamanna.

Til að ráðgjöf vísindamanna verði markviss er gagnasöfnun lykilatriði. Íslendingar hafa átt því láni að fagna að skráning á afla hefur verið tiltölulega nákvæm, en slíkt skapar forsendur fyrir vandaðri ráðgjöf. Það skýrist meðal annars af því að flestir þeirra sem í

greininni vinna telja það sjálfsagt að veita allar nauðsynlegar upplýsingar. Einnig skiptir miklu að eftirlitskerfið sem hefur verið byggt upp með veiðum, vinnslu og ekki síst löndun er virkt í framkvæmd.

Mikilvægt og varanlegt framtíðarmarkmið er að allar ákvarðanir, reglur og skipulag, samningar við önnur ríki og ríkjasambönd stuðli að því að sjávarútvegurinn, í breiðasta skilningi, nái sem mestum og vaxandi hagrænum afrakstri og almennum ávinningi fyrir íslensku þjóðina. Í þessu sambandi er bæði átt við fiskveiðar og einnig nýtingu allra annarra auðlinda hafsins.

Fyrir íslenskt efnahagslíf, mannlíf og grundvöll Íslands sem sjálfstæðrar þjóðar skipta auðlindir hafsins og nýting þeirra miklu meira máli en gerist meðal annarra þjóða. Af þeim sökum er sjálfsákvörðunarréttur og forræði Íslendinga um fiskveiðar og nýtingu annarra auðlinda í efnahagslögsögu landsins og deilistofna grundvallaratriði. Íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið gildir á Íslandsmiðum og lýtur forræðis Íslendinga, auk þess sem skilgreind nýting og ráðstöfun er nú þegar á veiðiheimildum úr einstökum fiskistofnum innan lögsögunnar. Ennfremur verða öll skip sem gerð eru út til veiða innan íslenskrar lögsögu að vera skrásett á Íslandi, nema um annað sé samið sérstaklega, og fylgja þeim lögum og reglum sem á Íslandsmiðum gilda.

Veiðireynsla Íslendinga í úthafsveiðum og úr deilistofnum er mikilvæg forsenda í samningum fyrir Íslands hönd við aðrar þjóðir.

Íslensk stjórnvöld hafa stefnt að því að tryggja aðstöðu og hagsmuni Íslendinga í viðskiptum með sjávarafurðir við aðrar þjóðir, jafnt innan Evrópusambandsins sem utan, og m.a. hefur þess verið gætt að styrkjakerfi hindri ekki eðlilega viðskiptahætti og jafnræði á kostnað íslenskra aðila.

Íslensk stjórnvöld hafa jafnan lagt þyngsta áherslu á nokkur meginatriði í málflutningi á alþjóðlegum vettvangi um sjávarútvegsmál:

* Íslendingar munu ekki leggja forræði yfir auðlindum og lífsafkomu sinni í hendur annarra, hvorki í bráð né lengd, og telja að sameiginleg fiskveiðistefna Evrópusambandsins, sem mótuð var með aðrar þjóðir og aðrar aðstæður í huga, geti ekki átt við gagnvart Íslandi eða Íslendingum¹.

* Íslendingar stjórna Íslandsmiðum sjálfstætt og Íslendingar munu áfram fara með fiskveiðistjórnun og stjórnun annarrar auðlindanýtingar í efnahagslögsögu Íslands.

* Íslendingar hafa mikilla hagsmuna að gæta varðandi úthafsveiðar og deilistofna og munu ekki afsala sér eigin samningsforræði í þeim efnum.

* Íslensk sjávarútvegsfyrirtæki eru að ráðandi hluta í eigu Íslendinga.

¹ Ræða utanríkisráðherra í Berlín 14. mars 2002, sem finna má í viðauka við þessa skýrslu, er dæmi um málflutning íslenskra stjórnvalda.

II. Reynslan af framkvæmd sameiginlegrar sjávarútvegsstefnu ESB

Það er óumdeilt að Evrópusambandinu hefur ekki tekist að ná þeim markmiðum sem sett eru í sjávarútvegsstefnu þess. Fyrir síðustu endurskoðun sjávarútvegsstefnunnar árið 2002 setti framkvæmdastjórn ESB fram skýrslur um stöðu sjávarútvegs í sambandinu og framtíðarhorfur². Þar kemur fram að ekki hefur tekist að koma á sjálfbærri nýtingu auðlindarinnar og margir fiskistofnar eru í óviðunandi ástandi. Þetta á sérstaklega við þorsk og aðrar botnfisktegundir. Jafnframt er veiðigeta skipa Evrópusambandsins langt umfram veiðiþol fiskistofna innan lögsögu aðildarríkjanna, þrátt fyrir að ESB hafi veitt miklu fé til að draga úr veiðigetu, minnka fiskiskiptaflota þess og auka hagkvæmni í veiðum. Ekki hefur tekist að auka verulega á hagkvæmni í fiskiflotanum og margar útgerðir standa höllum fæti sökum offjárfestingar, aukins rekstrarkostnaðar og minnkandi afla. Ennfremur var bent á að þau vísindalegu gögn sem lögð eru til grundvallar ákvarðanatöku vegna sameiginlegrar sjávarútvegsstefnunnar eru í sumum tilvikum ekki nægilega nákvæm og traust.

Sjávarútvegsstefnunni hefur hins vegar tekist að skapa ákveðinn stöðugleika á milli aðildarríkja Evrópusambandsins þar sem sæmileg sátt ríkir um skiptingu heildarkvóta á milli aðildarríkjanna. Ennfremur hefur tekist að tryggja aðildarríkjum ESB veiðiheimildir víðsvegar um heim með samningum við önnur ríki.

Sökum hinnar erfiðu stöðu sjávarútvegsins innan Evrópusambandsins lagði framkvæmdastjórn ESB fram tillögur um endurskoðun sjávarútvegsstefnunnar. Jafnframt hefur gætt aukinnar óánægju meðal aðildarríkjanna og jafnvel heyrst þær raddir að horfa ætti til þess stjórnkerfis sem ríkti fyrir daga sameiginlegrar sjávarútvegsstefnunnar.

Í nýendurskoðaðri sjávarútvegsstefnu ESB er gerð tilraun til mæta gagnrýni á sjávarútvegsstefnuna, m.a. með aukinni áherslu á að setja sér langtímaáætlanir en til þessa hafa ákvarðanir um úthlutun veiðiheimilda aðeins verið teknar til eins árs í senn. Einnig er fjallað um samræmingu eftirlits og breytt styrkjakerfi. Staða margra fiskistofna innan lögsögu aðildarríkja ESB er raunar þannig að nauðsynlegt virðist vera að leggja fram neyðaráætlun um uppbyggingu þeirra. Ætlunin er að endurreisa stofna sem taldir eru í hættu, svo sem Norðursjávarþorsk, en veiðar á honum hafa nú verið takmarkaðar verulega, m.a. með takmörkun sóknardaga o.fl.³ aðgerðum. Hugsanlega kunna þessar aðgerðir að draga úr þrýstingi frá hagsmunaaðilum í sjávarútvegi á stjórnvöld í aðildarríkum ESB um auknar veiðiheimildir og jafnframt leiða til þess að væntingar þeirra verið raunhæfari í ljósi þess að í dag er almennt viðurkennt að ástand flestra fiskistofna er mjög alvarlegt.

Rekja má margvíslegar ástæður fyrir því hversu illa hefur tekist til með framkvæmd sameiginlegrar sjávarútvegsstefnunnar. Ein helsta skýringin er sú að ráðherraráð

² Sjá til dæmis Green Paper on the Future of the Common Fisheries Policy.

³ Sjá fréttatilkynningu framkvæmdastjórnarinnar 22.12.2003 um niðurstöður ráðsfundar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra (http://europa.eu.int/comm/fisheries/news_corner/press/inf03_62_en.htm#cod)

Evrópusambandsins hefur ítrekað heimilað veiðar sem eru langt umfram það sem tillögur framkvæmdastjórnar ESB og ráðleggingar vísindamanna gerðu ráð fyrir. Þó í orði kveðnu beri Evrópusambandið ábyrgð á sjávarútvegsstefnunni eru það ráðherrar aðildarríkjanna sem í raun hafa ákveðið leyfilegan heildarafla umfram veiðipól fiskstofnanna og þannig stuðlað að ofveiði innan lögsögu ESB-ríkjanna. Þá eru það fyrst og fremst aðildarríkin sem bera ábyrgð á eftirliti – sem er mjög brotakennt. Þess vegna má segja að hin formlega ábyrg og hið raunverulega vald hafi ekki farið saman við framkvæmd sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins.

1. Ofveiði

Ákvörðun um heimilaðan heildarafla er helsta stjórnæki Evrópusambandsins til að stjórna sókn í fiskistofnana ásamt styrkjakerfi sem var ætlað að stuðla að minni og jafnframt hagkvæmari flota.

Ráðherraráðið hefur ítrekað ákveðið heildarafla sem er umfram ráðleggingar vísindamanna. Ein af ástæðunum fyrir því er sú að þar sem aðildarríkin hafa komið sér saman um fasta skiptingu heildaraflans er eina leið hvers og eins þeirra til að viðhalda eða auka aflaheimildir sínar að samþykkja jafnmikinn eða meiri heildarafla en árið áður. Hafa ber í huga að einstök aðildarríki geta haft mikil áhrif og erfitt er að standa gegn óskum eins eða fleiri aðildarríkja um að heildarafli í þeim fiskistofnum sem nýttir eru af viðkomandi ríkjum verði ákveðinn hærri en ráðleggingar vísindamanna gera ráð fyrir.

Þá hefur styrkjakerfið í raun grafið undan þeim markmiðum sem það í orði kveðnu byggir á og stuðlað að aukinni veiðigetu fiskiskipaflotans. Styrkjakerfið hefur nú verið tekið til gagn Gerrar endurskoðunar en ekki verið lagt af.

2. Brotakennt eftirlit og brottkast afla

Eftirlit með fiskveiðum í ESB er bæði brotakennt og ósamræmt, að mati framkvæmdastjórnarinnar. Eftirlitið er fyrst og fremst í höndum aðildarríkjanna sjálfra innan lögsögu þeirra og hlutverk stofnana ESB er að fylgjast með framkvæmd eftirlitsins og koma með tillögur um samhæfingu. Ýmsir þættir eru þess valdandi að eftirlitið er brotakennt. Ólíkar hefðir eru í aðildarríkjunum fyrir því hvernig tekið er á brotum, upplýsingar um aflatölur og landanir eru óáreiðanlegar og framkvæmdastjórnin hefur áhyggjur af því að aðildarríkin beiti sér ekki af nægilegum þunga í eftirlitinu.

Á árinu 2003 komu fram tillögur um sameiginlega ramma um eftirlit og ráðherraráðið samþykkti snemma árs 2004 að auka hlutverk stofnana ESB við eftirlitið með því að koma á fót stofnun sem skuli sjá um slíkt sameiginlegt eftirlit⁴. Ennfremur er útgerðum báta yfir 18 metrum nú skylt að hafa sjálfvirkan eftirlitsbúnað sem sendir skilaboð um gervihnött til stjórnstöðvar þar sem fylgst er með ferðum þeirra.

⁴ Community Fisheries Control Agency (CFCA), (COM (2004) 289 final).

Til þess að koma í veg fyrir veiðar utan kvóta er sá háttur hafður á í Evrópusambandinu að sjómönnum er skylt að „sleppa“ eða henda meðafla og umframafla. Þá er enn fremur óheimilt að landa fiski sem ekki stenst mál. Bent hefur verið á að brottkast sé mjög víðtækt og útbreitt vandamál innan Evrópusambandsins.

3. Kvótahopp og efnahagsleg tengsl milli útgerðar og aðildarríkis

Sjávarútvegsstefnan gerir ráð fyrir að leyfilegum heildarafla skuli úthlutað beint til aðildarríkjanna sjálfra með úthlutun landskvóta, en aðildarríkin sjálf ákveði að því búnu úthlutun til þeirra fiskiskipa sem heimild hafa til veiða á miðum viðkomandi aðildarríkis. Sú heimild miðast oftast við skráningu í viðkomandi aðildarríki. Bresk skip njóta þannig t.d. ein landskvóta Breta. Sjávarútvegur í Evrópusambandinu þarf eigi að síður að lúta þeim meginreglum sem gilda á innri markaði Evrópusambandsins, þ.m.t. meginreglunum um frjálsar fjármagnshreyfingar, frjálsa för launþega og staðfesturétt. Í þessu felst að innan Evrópusambandsins eru engar hömlur á fjárfestingum í sjávarútvegi, litlar takmarkanir eru á rétti til að stofnsetja sjávarútvegsfyrirtæki og öllum launþegum í ESB ríkjunum er frjálst að ráða sig til starfa hjá útgerðarfyrirtækjum hvar sem er innan ESB.

Þess eru nokkur dæmi að útgerðarfyrirtæki í einu aðildarríki hafi freistað þess að fá aðgang að landskvóta annarra aðildarríkja með því að koma á fót útgerð í viðkomandi ríki eða kaupa ráðandi eignarhlut í útgerð sem þar starfar. Slíkt hefur gjarnan verið nefnt „kvótahopp“⁵. Rétt er hins vegar að vekja athygli á að í kvótahoppinu felst ekki að útgerð sem starfar í einu aðildarríki geti framselt veiðiheimildar sínar til útgerðar í öðru aðildarríki, enda samræmist slíkt framsal ekki fiskveiðistefnu Evrópusambandsins. Í kvótahoppinu felst hins vegar að með því að nýta sér þær reglur um frelsi í viðskiptum sem gilda á innri markaðinum getur útgerð í einu aðildarríki ESB öðlast aðgang að veiðiheimildum annars aðildarríkis með því að koma á fót útgerð í viðkomandi ríki eða fjárfesta í útgerð sem þar er starfrækt og þannig öðlast aðgang að aflaheimildum sem útgerðin hefði ella ekki haft.

Segja má að kvótahoppið sé afleiðing þess að fiskveiðistefna Evrópusambandsins rekt að vissu marki á meginreglur innri markaðar sambandsins. Fiskveiðistefnan miðar að því að landskvótum sé úthlutað til aðildarríkjanna sjálfra, m.a. í því skyni að tryggja lífsafkomu þeirra byggðalaga sem háðar eru fiskveiðum. Reglum innri markaðarins er hins vegar ætla að tryggja frjáls og hindrunarlaus viðskipti á öllum innri markaðnum en opna þannig um leið að vissu leyti bakdyraleið að þeim landskvóta sem aðildarríki fá úthlutað. Með þessu geta hin efnahagslegu tengsl milli útgerðar og aðildarríkis rofnað og arður af fiskveiðum skilar sér ekki endilega inn í hagkerfi þess ríkis sem fengið hefur veiðiheimildunum úthlutað. Þær skorður sem aðildarríki ESB geta og hafa sett við kvótahoppinu hafa fyrst og fremst mótast af dómafordæmum EB-dómstólsins. Bretar

⁵ Hugtakið „kvótahopp“ hefur verið notað um þá leið erlendra aðila að kaupa ráðandi hlut í útgerð í öðru aðildarríki og fá þannig aðgang að þeim veiðiheimildum sem síðarnefnda aðildarríkið fær úthlutað, oft þannig að síðan er aflanum landað í fyrrnefnda ríkinu og arður skilar sér því ekki til þess ríkis sem átti veiðiheimildirnar. Sjá nánari umfjöllum í viðauka.

gerðu til að mynda samkomulag við framkvæmdastjórn ESB í framhaldi af nokkrum dómsmálum árið 1998 þar sem efnahagsleg tengsl af ýmsu tagi voru gerð að skilyrði úthlutunar veiðiheimilda.

Þessi skilyrði eru eftirfarandi:

- a) 50% af afla skipsins sé landað í breskri höfn, eða
- b) 50% áhafnar sé búsettur í Bretlandi (ekki nauðsynlega breskir ríkisborgarar), eða
- c) 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
- d) 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 breskri höfn og helmingur af tíma í landi er innan Bretlands, eða 35% hafnardaga sé innan Bretlands og 40% kvóta sé landað í breskri höfn, eða 30% kvóta landað í breskri höfn og 45% útgerðarkostnaðar falli til innan Bretlands, o.fl.⁶

Nægilegt er að fiskiskip uppfylli eitt af ofangreindum skilyrðum.

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 skýrustu ljósi á þróun kvótahoppsins þar sem Bretar hafa litið á það sem mikilvægt pólitískt stefnumið að sporna gegn því.⁷

Dómafordæmin virðast slá því föstu að heimilt sé að setja ákveðin skilyrði fyrir eignarhaldi útlendinga í sjávarútvegi sem í grunnatriðum miðast við efnahagsleg tengsl útgerðar við viðkomandi aðildarríki og gefa jafnframt vísbendingar um hvers konar reglur heimilt er að setja í þessu skyni:

1. Aðildarríki getur krafist þess að fiskiskip geri að jafnaði út frá höfnum í aðildarríkinu, en ekki er heimilt að gera það að ófrávíkjanlegu skilyrði.
2. Sá afli sem fiskiskip kemur með að landi skiptir miklu þegar meta skal hvort útgerð fiskiskips hefur efnahagsleg tengsl við aðildarríki. Aðildarríki getur hins vegar ekki krafist þess að tilteknu hlutfalli af afla sé ávallt landað í aðildarríkinu.
3. Heimilt er að setja reglur um að áhöfn fiskiskips skuli vera ESB/EES-borgarar. Hins vegar er ekki heimilt að setja reglur sem gera ófrávíkjanlega kröfu um að áhöfn eða stjórnendur útgerðar skuli vera búsettir í aðildarríkinu.
4. Heimilt er að setja reglur um að starfsemi útgerðarfyrirtækis fari raunverulega fram í aðildarríki, en slíkar reglur mega þó ekki koma í veg fyrir að fyrirtæki stofni dótturfyrirtæki sem sinni útgerð í aðildarríkinu.

⁶ Skv. upplýsingum frá breska sjávarútvegsráðuneytinu, fundi með B. Edwards, deildarstjóra, maí 2002.

⁷ Nánar er fjallað um dómafordæmi vegna kvótahopps og sögulegan aðdraganda þróunar kvótahoppsins í viðauka við skýrsluna.

5. Ekki er heimilt að setja skorður við fjárfestingu aðila innan Evrópusambandsins í sjávarútvegsfyrirtækjum í aðildarríki.

Ýmsir möguleikar geta rúmast innan þessara skilyrða, þó ekki megi takmarka þau, eins og sjá má af reglum Breta sem veita rými fyrir val milli möguleika og jafnvel blöndu af möguleikum.

III. Sameiginleg sjávarútvegsstefna Evrópusambandsins

Evrópusambandið byggir á lögmætisreglunni (the principle of conferral), sem þýðir að stofnanir ESB geta aðeins sett reglur ef þær hafa til þess stoð í svokölluðum sáttmálum ESB eða í aðildarsamningum, sem saman mynda svonefndan frumrétt Evrópusambandsins. Lítið er fjallað um sjávarútveg í sáttmálum Evrópusambandsins, sem e.t.v. endurspeglar takmarkað vægi útvegs í hagkerfi aðildarríkjanna. Eina tilvísunin til sjávarútvegs í Rómarsáttmálanum er í skilgreiningu á landbúnaðarafurðum en í samkvæmt 32. grein hans teljast til landbúnaðarafurða „afurðir jarðræktar, búfjarræktar og fiskveiða, sem og afurðir á fyrsta vinnslustig er tengjast þeim beint.“⁸

Þegar Evrópusambandið tók að setja reglur um sjávarútveg um 1970 var það með vísan til þessarar greinar og þeirra greina sáttmálans sem taka til landbúnaðar, 33. - 38. greinar Rómarsáttmálans. Lítið var svo á að ESB hefði sömu markmið og sömu heimildir til setningar reglna á sviði sjávarútvegs eins og í landbúnaði, en valdi ESB á því sviði eru fremur lítil takmörk sett.

Af 3. og 33. grein Rómarsáttmálans leiðir að Evrópusambandið hefur viðtæka heimild til að setja reglur um stjórn fiskveiða, sameiginlegt skipulag markaðar og um samkeppnisreglur. Þessu til viðbótar segir í aðildarsamningi við Bretland, Danmörku og Írland frá 1972 „... Ráðið skal ákveða, ekki síðar en 6 árum frá aðild, á grundvelli tillagna framkvæmdastjórnarinnar, skilyrði fyrir fiskveiðum þar sem þess er gætt að tryggja vernd fiskistofna og lífríkis sjávar.“

Frá ársbyrjun 1979, þegar sex ára fresturinn rann út, er ljóst að Evrópusambandið hafði óskorað vald til að fjalla um stjórn og nýtingu fiskistofna og auðlinda sjávar. Ef stofnunum ESB hefur verið falin heimild til lagasetningar á tilteknu sviði útilokar það að jafnaði vald aðildarríkjanna að sama skapi. Þetta vald hefur ítrekað verið staðfest af Evrópudómstólnum⁹.

Þó að Evrópusambandið hafi haft umboð til að fjalla um sjávarútveg þegar árið 1957 komu fyrstu tillögur framkvæmdastjórnar ESB ekki fram á sjónarsviðið fyrr en 1968. Einn af hvötunum fyrir tillögunum var þrýstingur frá þeim ríkjum sem höfðu notið tollaverndar gagnvart öðrum aðildarríkjum áður en þau felldu tolla niður sín á milli um að taka upp lágmarksverð og styrki í takt við landbúnaðarstefnuna. Ekki náðist samstaða um tillögurnar fyrr en 1970¹⁰, en þá höfðu aðildarríkin hagsmuni af því að samþykkja reglur um sjávarútveg – sérstaklega regluna um frjálstan aðgang óháð þjóðerni – áður en aðildarviðræður hófust við Bretland, Danmörku og Noreg, sem öll áttu auðug fiskimið. Með því að samþykkja reglurnar fyrir aðildarviðræðurnar var tónninn sleginn fyrir aðgang aðildarríkjanna að þessum fiskimiðum, því meginreglan er sú að ný aðildarríki verða að gangast undir þá löggjöf sem er í gildi fyrir aðildarviðræður þeirra.

⁸ Úr 32. grein Rómarsáttmálans.

⁹ Sjá viðauka.

¹⁰ Reglugerð 2140/1979 og Reglugerð 2141/1970.

Sjávarútvegsstefna ESB varð ítarlegri í framhaldi af útfærslu landhelgi aðildarríkjanna árið 1977 og tók á sig árið 1983 þá mynd sem segja má að hún hafi enn í dag þegar ríkin sömdu meðal annars um að skipta heildarkvóta helstu fiskistofna sín á milli samkvæmt svokölluðum „hlutfallslegum stöðugleika“¹¹ og drógu þar með úr viðvarandi deilum um sókn í sameiginlega stofna. Árið 1992 var sjávarútvegsstefna endurskoðuð og hún mótuð til næstu 10 ára. Sjávarútvegsstefnan var síðan endurskoðuð á ný við lok ársins 2002.

1. Markmið sjávarútvegsstefnunnar

Markmið sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar er þau sömu og markmið landbúnaðarstefnunnar. Það er að:

- a) auka framleiðni,
- b) tryggja sjómönnum sanngjörn líf skjör,
- c) stuðla að jafnvægi á mörkuðum,
- d) tryggja stöðugt framboð á vörum og
- e) tryggja neytendum sanngjarnt verð.

Til að ná þessum markmiðum tekur ráðherraráðið ákvarðanir með auknum meirihluta¹² eftir tillögum frá framkvæmdastjórn ESB og að fengnu álitni Evrópuþingsins. Ráðherraráðið getur falið sjálfu sér eða framkvæmdastjórninni ákveðið vald til ákvarðanatöku með enn einfaldari ferli innan afmarkaðra sviða.

Rétt er að hafa í huga að í gegn um tíðina hefur verið litið svo á að samkomulag sé um það innan ESB að ekki verði með meirihlutaákvörðun gengið gegn mikilvægum hagsmunum eins ríkis (Lúxemborgarsamkomulagið), jafnvel þó heimild sé til staðar til að nota veginn meirihluta til að taka ákvarðanir. Lúxemborgarsamkomulagið byggir ekki á beinum lagalegum stöðum ESB heldur er í raun sérstakt samkomulag aðildarríkjanna á milli sem hefur gildi þjóðréttarsamnings.¹³ Aðildarríki ESB hafa oft beitt þessu samkomulagi fyrir sig á sviði sjávarútvegs.¹⁴

Nú eru í gildi um 100 reglugerðir ráðherraráðsins og ríflega 100 ákvarðanir framkvæmdastjórnar ESB um sjávarútveg, auk rúmlega 30 samninga við önnur ríki sem ESB hefur gert fyrir hönd aðildarríkjanna. Mikilvægasta reglugerðin er gerð ráðsins nr.

¹¹ Á ensku „relative stability“. Betri þýðing væri e.t.v. stöðugt hlutfall, þar sem samkomulagið gengur út á að ríkin haldi sama hlutfalli af heildarkvóta í mikilvægustu tegundum.

¹² Heildarfjöldi atkvæða í ráðherraráðinu frá 1. nóvember 2004 eftir að Nice-sáttmálinn fær gildi verður 321. Aðildarríkin hafa mismunandi atkvæðavægi, þau stærstu hafa flest atkvæði og þau fámennustu fæst. Til að ná vegnum meirihluta þarf 232 atkvæði og samþykki meira en helmingis aðildarríkjanna. Ennfremur þarf vegni meirihlutinn að koma frá ríkjum sem hafa meira en 62% af heildaríbúafjölda ESB.

¹³ „Lúxemborgarsamkomulagið“ á rætur sínar að rekja til 1966 og felur í sér óformlegt neitunarvald. Það felur í sér að í tilvikum þar sem aukinn meirihluti myndi að öllu jöfnu duga til samþykkis ákvörðunar í ráðinu, en efni ákvörðunar varðar meiriháttar eða verulega mikilvæga hagsmuni eins ríki eða fleiri, skuli ráðið leitast við að finna samkomulag eða málamiðlun þannig að ráðið geti samþykkt ákvörðun einróma. Aðildarríki hafa borið fyrir sig þetta samkomulag í tilvikum sem varða hagsmuni vegna fiskveiða og þannig náð fram málamiðlunum og sameiginlegri afstöðu.

¹⁴ Um þetta eru margar heimildir, t.a.m. Mike Holden: The Common Fisheries Policy. Oxford 1994.

2371 frá 20. desember 2002 um vernd og sjálfbæra nýtingu fiskistofna undir sameiginlegu sjávarútvegsstefnunni.¹⁵ Í fyrstu grein hennar segir að sameiginlega fiskveiðistefnan taki til „verndar, stjórnunar og nýtingar lifandi auðlinda sjávar, fiskeldis og vinnslu og markaðssetningar fisk- og fiskeldisafurða þar sem slík starfsemi er stunduð í lögsögu aðildarríkjanna eða á hafsvæðum bandalagsins eða af skipum bandalagsins eða af ríkisborgurum aðildarríkjanna að teknu tilliti til skyldu fánaríkis.“

Skipta má sjávarútvegsstefnu ESB í fimm meginhluta: Ákvarðanir um aðgang að auðlindinni og verndaraðgerðir, eftirlit með veiðum, markaðsaðgerðir, samninga við ríki utan ESB og styrkjakerfi. Að auki eru sérstakar reglur og aðgerðir fyrir fiskeldi.

2. Ákvarðanir um aðgang að auðlindinni og verndaraðgerðir

Ein af grunnreglum sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar er jafn aðgangur að miðum aðildarríkjanna. Jöfnum aðgangi að miðum fylgir þó ekki jafn aðgangur að veiðum. Ýmsar takmarkanir eru á jöfnum aðgangi, eins og þær að aðildarríkjunum er heimilt að takmarka veiðar innan 12 sjómílna frá grunnlínu við fiskiskip sem hafa veitt á því svæði lengi og eru gerð frá höfnum aðliggjandi stranda. Í aðildarsamningi Möltu var samið um að þetta svæði næði til 25 sjómílna, með þeim takmörkunum að ekki má gefa út ný veiðileyfi eða auka heildarsókn. Ennfremur eru undantekningar fyrir sérstök líffræðilega viðkvæm svæði, t.d. svokallað Írska hólf og Hjaltlandseyjahólf, og einnig eru sérreglur í 299.gr. Rómarsáttmálans varðandi Asoreyjar, Kanaríeyjar og fleiri eyjar sem liggja langt undan meginlandi Evrópu. Einnig lúta veiðar í Miðjarðarhafi öðrum reglum, þar sem mörg veiðisvæði eru sameiginleg með löndum utan ESB. Mikilvægasta takmörkunin felst þó í kvótakerfi þar sem tekin er ákvörðun um leyfilegan heildarafla og úthlutun hans til aðildarríkjanna með svokölluðum landskvótum.

Evrópusambandið hefur vald¹⁶ til að setja aðgangi að hafsvæðum skilyrði með takmörkunum heildarafla, tæknilegum kröfum um veiðibúnað, svæðisbundnu veiðibanni o.s.frv.

Í reglugerð 170 frá 1983 er kveðið á um að til grundvallar skiptingu kvóta á milli einstakra aðildarríkja skuli lagt það sem nefnt hefur verið hlutfallslegur stöðugleiki (*relative stability*). Þar er fyrst og fremst miðað við veiðireynslu sem skip aðildarríkjanna höfðu á árunum 1973-1978 en jafnframt tekið tillit til þarfa svæða sem eru sérstaklega háð fiskveiðum og þess missis veiðitækifæra sem aðildarríki urðu fyrir vegna útfærslu lögsögu ríkja utan ESB í 200 mílur. Fram kom við endurskoðun stefnunnar í lok árs 2002 að ekki var samstaða meðal aðildarríkja ESB til að hrófla við þessu ákvæði hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu, en engin trygging er fyrir því að það verði ekki gert síðar¹⁷.

¹⁵ *Official Journal L 358*, 31/12/2002 P. 0059 - 0080

¹⁶ Núverandi reglugerð er Reglugerð 2371/2002 sem tók gildi 1. janúar 2003 en ESB hefur haft þetta vald allt árinu 1983 (Reglugerð 170/1983).

¹⁷ Eins og áður segir kom ákvæði um stöðugt hlutfall fyrst fram í reglugerð 170 frá 1983. Þetta ákvæði er endurtekið í reglugerð 3760/1992 og annarri af tveimur núgildandi grunnreglugerðum sjávarútvegsstefnunnar, reglugerð 2371/2002. Þar sem hlutfallslegur stöðugleiki á sér aðeins stoð í afleiddum rétti ESB þá má rökstyðja að engin trygging sé fyrir því að hlutfallinu verði ekki breytt. Frá því ákvæðið kom fyrst fram, árið 1983, hefur ekki verið hróflað við hlutfallslega stöðugleikanum utan þegar ný ríki hafa gengið í ESB. Ákvörðunin um stöðugt hlutfall var tekin einróma á sínum tíma. Ef upp koma frávik

Þegar fiskveiðipjóðirnar í suðri, Spánn og Portúgal, gengu í sambandið árið 1986 komu þær að orðnum hlut hvað varðar skiptingu veiðitækifæra í sameiginlegri lögsögu sambandsins. Var þá þeirri kröfu Spánverja hafnað að miðað yrði við hefðbundnar veiðar þeirra fyrir útfærsluna í 200 sjómíllur og eingöngu miðað við veiðar þeirra árin fyrir inngöngu. Þetta skýrir ítrekaðar tilraunir Spánverja síðan til að fá veiðiheimildir víðar í lögsögu aðildarríkja sambandsins og innan lögsögu nýrra aðildarríkja.

Ákvarðanir um heildarafla í stofnum eru teknar af ráðherraráði ESB í desember ár hvert. Ákvörðunina má taka með vegnum meirihluta og ekki þarf að leita álits Evrópuþingsins. Heildaraflanum er síðan skipt á milli aðildarríkjanna í samræmi við hlutfallslega stöðugleikann. Fyrir fundi ráðherranna liggur tillaga frá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. Framkvæmdastjórnin miðar við ráðgjöf vísindamanna, sérstaklega Alþjóðahafrannsóknarráðsins (ICES) en gagna er jafnframt aflað frá hafrannsóknarstofnum aðildarríkjanna og fleiri aðilum. Áður en framkvæmdastjórnin leggur fram tillögur sínar eru þær ræddar í nefnd sem framkvæmastjórnin skipar og í sitja fulltrúar hagsmunaðila.

Ákvarðanir ráðherraráðsins um heildarafla hafa allt frá upphafi vikið verulega frá tillögum framkvæmdastjórnarinnar og ráðgjöf vísindamanna, þó dregið hafi heldur úr því allra síðustu ár. Ráðherraráðið hefur ítrekað ákvarðað heildarafla sem er töluvert umfram ráðlagt aflamark. Þetta, auk slælegs eftirlits, vaxandi veiðigetu og brottkasts, hefur valdið ofveiði og því hættuástandi sem nú ríkir í mörgum mikilvægum stofnum.

Aðildarríkin ákveða sjálf hvaða kerfi þau nota við ráðstöfun á sínum landskvóta, en verða þó að gæta þess að ganga ekki gegn reglum ESB til að mynda er varðar mismunun á grundvelli þjóðernis¹⁸.

Auk ákvarðanatöku um heildarkvóta og skiptingu hans á milli aðildarríkjanna tekur Evrópusambandið ákvarðanir um ýmsar aðrar takmarkanir á veiðum svo sem um lokun svæða, um leyfileg veiðarfæri o.s.frv. Að sama skapi er þrengt að heimildum aðildarríkjanna sjálfra til að beita tæknilegum verndaraðgerðum.

3. Eftirlit með veiðum

Meginreglan er sú að aðildarríki Evrópusambandsins hafa sjálf eftirlit með veiðum innan sinnar lögsögu og hlutverk framkvæmdastjórnar ESB er að fylgjast með því að eftirlitið gangi eðlilega fyrir sig. Aðildarríkin eiga því að fylgjast með því að fiskiskip innan lögsögunnar fylgi reglum ESB, t.a.m. varðandi vélarstærð og veiðarfæri, og meðferð og skráningu afla.

frá stöðuga hlutfallinu í ákvörðunum ráðsins geta aðilar áfrýjað þeim ákvörðunum til Evrópuþingsins til varnar lögum og hagsmunum.

¹⁸ Sjá umfjöllun um kvótahopp.

Athuganir framkvæmdastjórnar ESB hafa ítrekað staðfest að víða er brotalöm í eftirliti og viðurkennt að veiðar eru langt umfram leyfilegan heildarafla¹⁹.

Meðal þeirra aðgerða sem gripið hefur verið til í því skyni að bæta eftirlit er sjálfvirkt tilkynningarkerfi, en frá þessu ári eru öllum skipum yfir 18 metrum að lengd skylt að hafa sjálfvirkan tilkynningarbúnað. Jafnframt eru uppi áform um að auka hlutverk framkvæmdastjórnar ESB og samræmingu eftirlits með því að koma á fót sérstakri eftirlitsstofnun í Viga á Spáni.

4. Markaðsaðgerðir

Sjávarútvegsstefnan inniheldur reglur um markaðsaðgerðir sem er ætlað að stuðla að því að markmiðin um afkomu sjómanna og aðgang neytenda að sjávarafurðum á sanngjörnu verði náist og hafa reglugerðir um þau mál verið endurútgefnar og uppfærðar reglulega.²⁰

Gróflega má skipta markaðsskipulaginu í fimm hluta:

1) *Samtök framleiðenda sjávarafurða* (Producer Organisations) eru mikilvægur þáttur í markaðsskipulaginu. Þau eru frjáls samtök útgerða sem hafa skilgreint hlutverk skv. reglugerðinni við að skipuleggja veiðarnar, stýra framboði á fiski og stuðla að betri meðferð og auknum gæðum afla og gera áætlanir um framboð sem eiga að tryggja nægilegt framboð miðað við markaðsskilyrði. Þau geta veitt aðstoð við að geyma afla eða draga afurðir meðlima út af markaðnum, tryggja lágmarksverð o.fl. Í sumum löndum hafa þau að auki viðameira hlutverki að gegna, t.d. varðandi utanumhald veiðiheimilda.

2) *Markaðsstaðlar*: Einungis má selja eða markaðssetja sjávarafurðir ef þær uppfylla ákveðin skilyrði um gæði, stærð, þyngd, þökkun og merkingar. Aðildarríki verða að ganga úr skugga um að vörur uppfylli þessa staðla og það geta þau gert með skoðun og eftirliti á hvaða stigi markaðssetningar sem er eða við flutning vörunnar.

3) *Upplýsingar til neytenda*: Árið 2000 komu til sérstök ákvæði um að ekki væri heimilt að selja til neytenda lifandi, ferskar og kældar fiskafurðir nema á merkingu vörunnar væri að finna upplýsingar um nafn tegundarinnar, framleiðsluaðferð og á hvaða svæði fiskurinn væri veiddur. Aðildarríkin skulu birta lista yfir nöfn þeirra tegunda sem leyfð eru á þeirra yfirráðasvæði og senda til framkvæmdastjórnarinnar.

4) *Sameiginlegt verðkerfi*: Byggt er á ákveðnu lágmarksverði sem er ákveðið af ráðinu, fyrir tiltekna tegundir áður en fiskveiðiárið hefst. Verðið tekur mið af meðalverði á heildsölumarkaði eða í höfnum þrjú ár á undan og af fyrirsjáanlegu framboði og eftirspurn. Ennfremur er svokallað afturköllunarverð sem er ætlað að stuðla að jafnvægi á markaðnum. Ef markaðsverð fyrir ákveðna sjávarafurð fer niður fyrir afturköllunarverði skal hún tekin af markaði og ráðstafað þannig að hún hafi ekki áhrif á verðmyndun, t.d.

¹⁹ Sjá til dæmis Common Fisheries Policy Compliance Scoreboard
http://europa.eu.int/comm/fisheries/scoreboard/index_en.htm

²⁰ Núgildandi reglugerð er nr. 104/2000 um sameiginlegt skipulag fyrir fiskmarkað og afurðir fiskeldis.

til frekari vinnslu. Mikil eftirspurn hefur verið þess valdandi að óverulegu magni sjávarafurða hefur verið ráðstafað með þessum hætti.

5) *Verslun við þriðju ríki*: Reglur eru gildandi um samskipti við þriðju ríki svo sem sameiginlega tolla og neyðarráðstafanir til að draga úr innflutningi við sérstakar aðstæður t.a.m. ef innflutningsverð fer niður fyrir ákveðið viðmið.

5. Samningar við ríki utan ESB

Evrópusambandið er aðili að þjóðréttarsamningum um fiskveiðar og framkvæmdastjórn ESB fer með forræði í öllum samningum ESB við þriðju ríki. Í því felst að samningar um veiðar úr deilistofnum og flökkustofnum er stýrt af framkvæmdastjórninni. Aðildarríki ESB þurfa því að vinna sínum sjónarmiðum fylgis innan sambandsins í viðræðum við framkvæmdastjórnina og hin aðildarríkin og hafa ekki neitt að segja út á við.

Þróunin hefur jafnframt verið sú að framkvæmdastjórnin tekur sífellt stærra hlutverk á alþjóðavettvangi á öðrum sviðum sem snerta sjávarútveg, svo sem í umhverfismálum. Dómafordæmi hefur staðfest að Evrópusambandið hefur algert vald til að gera alþjóðlega samninga um vernd sjávar fyrir hönd aðildarríkjanna – sem þýðir að aðildarríkin sjálf geta ekki gengist undir skuldbindingar án atbeina ESB.

Evrópusambandið hefur gert samninga sem snerta sjávarútveg við ríki í Afríku, Mið-Ameríku, Suður-Ameríku, Asíu og Grænland og nú eru um 30 slíkir í gildi. Í upphafi var samningunum fyrst og fremst ætlað að tryggja aðildarríkjunum veiðiheimildir í lögsögu viðkomandi ríkja en þróunin hefur orðið sú að sjávarútvegurinn hefur verið felldur inn í umfangsmeiri samninga sem fjalla um náið samstarf á ýmsum sviðum.

6. Styrkjakerfi

Í mörgum ríkjum Evrópu var þörf á að ráðast í uppbyggingu frá grunni á atvinnuvegum eftir síðari heimsstyrjöld. Var sjávarútvegur þar engin undantekning og var opinberu fjármagni í ríkum mæli beint til sjávarútvegs í mörgum ríkjanna, einkum fiskiskipaflotans. Styrkjakerfi Evrópusambandsins varð ekki til fyrr en með fyrstu reglugerðunum um sjávarútveg árið 1970. Sjávarútvegur var mjög misjafn í aðildarríkjunum og þau ríki þar sem skip voru lítil og óhagkvæm og þar sem jafnframt höfðu verið háir tollar á innfluttar sjávarafurðir fyrir tilkomu tollabandalagsins settu fram kröfur um styrkjakerfi til að byggja upp öflugari og nútímalegri fiskiskip.

Árum saman hefur sjávarútvegsstefnan verið útvíkkuð þannig að hún nær nú einnig til annarra þátta sjávarútvegs en fiskiskipaflotans svo og til fiskeldis. Einnig hefur samdráttur í fiskveiðum leitt til þess að styrkir beinast nú einnig í ríkum mæli að því að draga úr afkastagetu og bæta fyrir tjón sem slíkt veldur sjómönnum, útgerðarmönnum og þeim svæðum þar sem sjávarútvegur er undirstaða atvinnustarfsemi.

Við endurskoðun sjávarútvegsstefnunnar 1983 voru teknar upp áætlanir sem nefndar voru leiðbeinandi langtímaáætlanir (Multi-Annual Guidance Programmes, MAGP) varðandi stærð fiskiskipaflotans. Í þessu kerfi fólst að aðildarríkjum ESB voru fyrirfram sett ákveðin markmið um niðurskurð á fiskiskipaflota sínum bæði hvað varðar heildarrúmlestafjölda og vélarafli. Þessi mörk voru ákveðin fyrir tiltekin tímabil í senn og það síðasta var tímabilið 1997-2001. Við mat á árangrinum í lok þess tímabils var það niðurstaða framkvæmdastjórnarinnar að stefna þessi hefði ekki borið þann árangur sem vænst var og þarfnaðist því endurskoðunar.

Einhver róttækasta endurskoðun styrkjakerfis ESB í sjávarútvegi kom til framkvæmda í upphafi árs 2003. Með þessu varð breyting á grundvallarreglum þeim sem gilt höfðu frá 1993 að því er varðar uppbyggingarstyrki til sjávarútvegs auk þess sem settur var á fót sérstakur úreldingarsjóður fiskiskipa („scrapping fund“). Markmið þessara breytinga var og að koma á einfaldara fyrirkomulagi til að stjórna afkastagetu fiskveiðiflotans með það að markmiði að ná betra jafnvægi milli afkastagetu flotans og fiskistofnanna. Þessu fyrirkomulagi er ætlað að koma í stað leiðbeinandi langtímaáætlana sem fyrr var getið.

Helstu atriði breytinganna eru:

a. Viðmiðunarmörk niðurskurðar verða byggð á grunni leiðbeinandi langtímaáætlana eins og þau voru sett í lok ársins 2002. Viðmiðunarmörkin munu sjálfvirkt og varanlega lækka í hvert sinn sem veiðigetna er minnkuð með stuðningi ríkisins.

b. Fyrir hverja rúmlest sem bætist ný við afkastagetuna með opinberum stuðningi (sem einungis er heimil til loka ársins 2004) verða aðildarríkin án stuðnings að losa afkastagetu samkvæmt neðangreindri formúlu:

- Sama magn afkastagetu (1:1) varðandi skip allt að 100 rúmlestum.
- 1,35 tonn (1 inn:1,35 út) varðandi skip yfir 100 rúmlestum.

c. Á tímabilinu 2003-2004 verða þau aðildarríki sem veita opinbera styrki til endurnýjunar á skipaflota að minnka heildar afkastagetu flota síns um að lágmarki 3% samanborið við viðmiðunarmörkin.

d. Stuðningur til endurnýjunar á fiskiskipum verður afnuminn í áföngum til loka ársins 2004. Fram að þeim tíma eru slíkir styrkir eingöngu heimil til skipa sem eru undir 400 rúmlestir og bundnir við þau ríki sem hafa náð markmiðum sem sett voru í síðustu leiðbeinandi langtímaáætlun enda uppfylli endurnýjunin þá formúlu sem að framan greinir um úreldingu á móti.

e. Styrkir til endurbóta/viðhalds verða áfram heimilir en einungis til skipa sem eru fimm ára eða eldri og þá í því skyni að efla öryggi, gæði afurða, vinnuástöðu, veiðitækni eða til að búa skip með eftirlitskerfum. Í þeim tilvikum að endurbætur eru ætlaðar til að bæta öryggi, gæði afurða eða vinnuástöðu er heimilt að auka tonnafjölda án þess þó að afkastagetan aukist. Styrkir til þessa frá ESB verða takmarkaðir við þau aðildarríki sem náð hafa markmiðum sínum samkvæmt síðustu leiðbeinandi langtímaáætlun.

f. Stofnaður er sérstakur úreldingarsjóður („scrapping fund“) í því skyni að gera aðildarríkjum kleift að skera flota sinn enn frekar niður svo hann falli að uppbyggingaráætlunum fyrir fiskistofna. Fiskiskip sem draga þurfa saman í veiðum um 25% eða meira eiga rétt til styrks úr þessum sjóði og geta þeir verið nokkuð hærri en úr Uppbyggingarsjóði sjávarútvegs innan ESB (FIFG).

g. Styrkur fyrir varanlegan flutning skipa ESB til þriðju ríkja, þ.m.t. í tengslum við uppbyggingu sameiginlegra fyrirtækja („joint enterprises“) með aðilum frá þriðju ríkjum verða mögulegir til loka ársins 2004. Þeir verða hins vegar takmarkaðir við ríki sem ESB hefur gert fiskveiðisamning við.

h. Aðildarríkjum verður áfram heimilt að styrkja sjómenn og útgerðarmenn til að hverfa frá útgerð tímabundið. Einungis er heimilt að veita þessa styrki um afmarkaðan tíma.

i. Styrki má áfram veita til að endurþjálfa sjómenn til starfa utan greinarinnar.

Í uppbyggingarkerfi ESB í sjávarútvegi er einkum um að ræða einn sjóð sem hefur það hlutverk að styrkja sjávarútveginn, the Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG). Hafa ber þó í huga að aðrir sjóðir ESB kunna að styrkja verkefni sem óbeint geta nýst sjávarútvegi en slíkt heyrir til undantekninga og er því sjónum hér eingöngu beint að Uppbyggingarsjóðnum.

Sjóðurinn er einn af fjórum uppbyggingarsjóðum ESB. Líkt og með aðra uppbyggingarsjóði ESB þá er framlag úr sjóðnum eingöngu veitt gegn því að framlag komi frá viðkomandi aðildarríki á móti og greiðir sjóðurinn því aldrei verkefni að fullu. Af þessum ástæðum getur framlag úr sjóðnum því í raun ekki komið í stað styrkja sem þegar kunna að vera veittir innanlands heldur væri framlag ESB ávallt viðbót. Hlutfall styrkja er misjafnt eftir verkefnum og eftir því á hvaða landsvæði styrkþegi er, þ.e. hvort hann er á svæði sem fellur undir svokölluð markmið 1²¹ í byggðaáætlun ESB eða önnur markmið. Undir engum kringumstæðum má fé sem úr sjóðnum kemur auka afkastagetu flotans.

Líkt og í öðrum uppbyggingarsjóðum ESB byggist úthlutun fjármuna á áætlunum til margra ára, nú fyrir árin 2000 til 2006, sem unnar eru af viðkomandi aðildarríki og framkvæmdastjórninni í sameiningu. Þannig eru almennar reglur um sjóðinn unnar á vegum ESB meðan það eru aðildarríkin sem velja þau verkefni sem á endanum eru styrkt innan þeirrar áætlunar.

Alls eru það 12 verkefnasvið sem sjóðurinn kemur að. Á tímabilinu 2000 til 2006 rennur mest fjármagn til þriggja afmarkaðra verkefna:

1. Endurnýjun skipa og búnaðar.

²¹ Svæði sem markmið 1 tekur til eru tiltekin svæði með verga landsframleiðslu á mann undir 75% af meðaltali ESB.

Markmiðið með þessu verkefni er að bæta vinnuástöðu í skipum og tryggja að fiskur sé geymdur og verkaður við bestu hugsanlegu skilyrði. Hið sama gegnir um stuðning við breytta veiðitækni sem tryggi góða umgengni við auðlindina.

Heimilt er að styrkja endurnýjun skipa til loka ársins 2004 innan þeirra marka sem sett eru á grunni nýsamþykktra reglna um heimildir aðildarríkja til endurnýjunar skipa, þ.e. ef nýtt skip kemur inn í flotann með opinberum styrk verður samsvarandi afkastageta að hverfa úr flotanum án opinbers stuðnings. Þetta felur í sér að eftir 2004 leggjast allir styrkir til kaupa á nýjum skipum af.

Styrkurinn er miðaður við stærð skipa og er hærri á svæðum sem falla undir markmið 1 en getur hæst numið 35% úr sjóðum ESB og 5% frá aðildarríkinu.

2. Vinnsla og markaðssetning

Sjóðurinn veitir styrki til fjárfestinga í vinnslu sjávarafurða og til markaðssetningar. Slíkar fjárfestingar geta verið tengdar framleiðslu og stjórnun (byggingar, stækkanir, tækjabúnaður o.s.frv.).

Styrkirnir geta numið allt að 35% á svæðum sem falla undir markmið 1 en framlag aðildarríkisins allt að 5% og framlag styrkþega sjálfs allt að 60%.

3. Aðlögun afkastagetu flotans

Hér er aðstoð veitt til að úrelða skip eða flytja skip til ríkja utan ESB að uppfylltum nánar tilteknum skilyrðum. Greitt er tiltekið framlag fyrir hverja rúmlest auk fasts framlags sem er stighækkandi eftir stærð skips. Sjóðurinn fjármagnar einungis hluta af framlaginu eða á bilinu 50-75% á svæðum sem falla undir markmið 1 en aðildarríkin sjálf leggja fram það sem á vantar.

Til viðbótar við þessi þrjú afmörkuðu svið sem að framan getur eru níu önnur sem skipta á milli sín því fjármagni sem eftir stendur (38% af sjóðnum). Þar hæst styrki til fiskeldis (9%) og uppbyggingar hafnaraðstöðu (8%). Einnig ber að nefna styrki sem beinast að því að milda þær félagslegu afleiðingar sem niðurskurður í fiskveiðum veldur í sjávarbyggðum svo sem með því að gera sjómönnum kleift að hætta störfum fyrr en ella, með því að endurmennta þá o.s.frv. Framkvæmd þessara styrkja er með samsvarandi hætti og þeirra þriggja stærstu, þ.e. heimilt er að veita hærri styrki til svæða sem falla undir markmið 1 auk þess sem aðildarríkin greiða mishátt framlag og að lokum er í einstökum verkefnum gert að skilyrði að styrkþegi leggi fram tiltekið hlutfall kostnaðar.

Með hliðsjón af samkeppnisstöðu íslensks sjávarútvegs vekja einnig athygli sérstakir styrkir sem veittir eru til að markaðssetja fisk frá aðildarríkjum ESB sem eðli málsins samkvæmt hljóta að vera í samkeppni við fisk frá Íslandi þar sem ekki er að finna ríkisstyrki til sjávarútvegs.

Sjóðurinn hefur yfir að ráða 3,7 milljörðum evra á árunum 2000-2006. Til viðbótar kemur framlag aðildarríkjanna sem á tímabilinu er um 2 milljarðar evra. Þannig eru um

5,7 milljarðar evra til ráðstöfunar í formi sérstakra opinberra styrkja til sjávarútvegsins í aðildarríkjum ESB á tímabilinu.

Stærstu einstöku verkefnasviðin sem fá styrk eru vinnsla og markaðsmál, nýbyggingar skipa, úrelding skipa, fiskeldi og endurbætur og viðhald.

Þær þjóðir sem fá hæstu styrkina eru Spánverjar (46,3%), Ítalir (10,4%) og Frakkar (7,4%). Bretland, Portúgal, Danmörk, Þýskaland og Grikkland eru öll með milli fimm og sex prósent en önnur aðildarríki minna en fimm prósent.

Hvað varðar nýju aðildarríkin þá eru þeim ætlaðar alls um 270 milljónir evra úr sjóðnum á tímabilinu 2004 til 2006. Stærsti einstaki styrkþeginn er Pólland sem fær 200 milljónir evra. Misjafnt er eftir aðstöðu nýju aðildarríkjanna hvernig ætlunin er að verja þessum fjármunum. Í Póllandi verður verulegu fjármagni varið til að minnka afkastagetuna en ekki síður til að styrkja vinnsluna. Hvað önnur ríki varðar er einkum horft til styrkingar á vinnslunni en fiskeldi er einnig framarlega.

Eins og getur að framan þá er þeim fjármunum sem eru til ráðstöfunar skipt á milli aðildarríkjanna og á móti koma aðildarríkin með mótframlög. Hvernig þessum fjármunum er varið til einstakra verkefna er ákveðið í verkefnislýsingu sem unnin er í samvinnu aðildarríkis og framkvæmdastjórnar. Það er síðan aðildarríkisins að annast framkvæmd úthlutunar en undir eftirliti framkvæmdastjórnarinnar. Þannig snúa umsækjendur sér til viðkomandi aðildarríkis til að fá styrk en ekki til framkvæmdastjórnarinnar.

Framkvæmdastjórn ESB lagði í lok júlí 2004 fram tillögur til ráðsins um nýtt styrkjakerfi fyrir árin 2007 til og með 2013. Meginhlutverk styrkjakerfisins samkvæmt tillögum framkvæmdastjórnarinnar, verður að draga úr veiðigetu og sókn í fiskistofna. Ennfremur verða veittir styrkir til þróunar umhverfisvænni veiðiaðferða, uppbyggingar fiskeldis, betri nýtingar afla og aðstoðar við svæði sem verða fyrir neikvæðum áhrifum hagræðingar í greininni.

7. Endurskoðun sjávarútvegsstefnunnar árið 2002.

Sjávarútvegsstefnan er jafnan mörkuð til 10 ára í senn. Síðast fór fram endurskoðun hennar árið 2002 og mun því næst verða endurskoðun árið 2012. Ný og endurbætt sjávarútvegsstefna tók gildi frá 1. janúar 2003 og lagði framkvæmdastjórnin ríka áherslu á breytingar á þeim þáttum sem helst höfðu sætt gagnrýni í gegnum tíðina og reynslan hafði sýnt að þörf væri á að endurskoða.

Helstu atriði sem ætlunin er að breyta eru eftirfarandi:

a) Unnar verði þriggja ára fiskveiðistjórnunaráætlanir og ákvarðanir hámarksaflamarks (TAC) út frá markmiðum sjálfbærrar þróunar, þannig að ekki sé um breytingar frá ári til árs að ræða, sem oft sæta pólitískum þrýstingi.

b) Sett verða upp Svæðisráð (Regional Advisory Councils) sem verða ráðgefandi varðandi veiðar á ákveðnum svæðum. Ráð sjávarútvegsráðherra ESB tók í maí 2004 ákvörðun um að sjö svæðisráð skyldu taka til starfa á árinu 2005 og verða þau að stærstum hluta fjármögnuð af ESB fyrstu fimm árin.²² Þau verða fyrir eftirfarandi svæði: Eystrasalt, Miðjarðarhaf, Norðursjó, Norðvestur hafsvæðin, Suðvestur hafsvæðin og síðan fyrir uppsjávarfiska (kolmunna, makríl, brynstirtlu (horse mackerel) og síld) og síðan eitt fyrir fjarlægari veiðisvæði, en Evrópusambandið hefur samið um fiskveiðiréttindi víða um heim, einkum í tengslum við fríverslunarsamninga sína við ýmis ríki. Svæðisráðin verða skipuð fulltrúum frá hagsmunaaðilum í sjávarútvegi að tveimur þriðju, en að einum þriðja fulltrúum frá öðrum aðilum sem eiga hagsmuna að gæta varðandi sameiginlegu sjávarútvegsstefnuna, til að mynda samtök neytenda, umhverfissamtök og vísindamenn. Fulltrúar stjórnvalda skulu ýmist vera þátttakendur eða með áheyrnaraðild að svæðisráðum.²³ Þeim er ætlað að vera framkvæmdastjórninni til ráðgjafar og gera tillögur varðandi fiskveiðistjórnun svæðisins. Svæðisráðunum er heimilt að mynda undirráð eða undirdeildir, sem geti fjallað um málefni sem varðar sérstakar fiskveiðar og líffræðilega afmörkuð svæði og eiga að starfa þar sem a.m.k. tvær þjóðir eiga lögsögu á hafsvæðinu²⁴. Í svæðisráðum skulu sitja fulltrúar hagsmunaaðila, neytenda, umhverfissamtaka, vísindamenn o.fl.

c) Aðildarríki fá aukin völd hvað varðar heimild til að grípa til neyðarráðstafana – t.d. skyndilokana o.þ.h. – gagnvart öllum skipum innan sinnar lögsögu, þó ekki lengur en í þrjá mánuði í senn, sé um alvarlega og ófyrirséða hættu að ræða fyrir stofna og þar sem töf myndi valda tjóni sem erfitt væri að bæta. Tilkynna ber um ráðstafanir til framkvæmdastjórnar, aðildarríkja og svæðisráðs, en eigi að hnekkja ráðstöfun af þessu, verður ráðherraráðið að taka ákvörðun um slíkt með auknum meirihluta (2/3) innan 20 virkra daga frá því að ráðstöfun var gerð. Áður var ákvarðanataka um bráðabirgðarástafanir í höndum framkvæmdastjórnarinnar, eftir tillögu frá strandríkinu og tók þá iðulega of langan tíma að taka slíkar ákvarðanir.

d) Meginreglan um aðgang allra aðildarríkja að öllum miðum ESB er enn háð margvíslegum undantekningum. Tólf mílna landhelgi og takmörkun veiða þar er áfram á forræði viðkomandi strandríkis.²⁵ Takmarkaður er aðgangur aðildarríkja sem komið hafa inn í ESB frá 1986, þ.e. Spánnar, Portúgals, Svíþjóðar, Finnlands og Austurríkis, að Norðursjó og ákveðnum hólfum sem afmörkuð voru í aðildarsamningum á sínum tíma. Mælt var fyrir um úttekt á þessum takmörkunum fyrir árslok 2003, en framkvæmdastjórnin á að setja fram tillögur um endurskoðun eða breytingar á reglunum fyrir árslok 2004.²⁶

²² Tillaga framkvæmdastjórnar gerði ráð fyrir sex svæðisráðum (COM(2003) 607 final), en hið sjöunda sem bættist við var fyrir veiðisvæði utan lögsögu ESB (distant water fisheries). Ákvörðun ráðsins er enn óbirt í Stjórnartíðindum EB (júní 2004)

²³ Reglugerð 2371/2002/EB (OJ L 358, bls. 59, 31.12.2002), 31. grein.

²⁴ Bundið í 32. gr. rglg. 2371/2002

²⁵ Rglg., 17. grein.

²⁶ Rglg., 19. grein.

e) Nýtt eftirlitskerfi og samræming viðurlaga við brotum verður tekið upp, m.a. með stofnun nýrrar eftirlitsstofnunar. Framkvæmdastjórnin mun hafa aukið eftirlit með því að aðildarríki sinni skyldum sínum og framfylgi reglum um veiðar og sinni eftirliti, m.a. að halda utan um upplýsingar um afla og eftirlit með skipum sínum. Aðildarríkin geta verið bótaskyld gagnvart sambandinu, brjóti þau gegn eftirlitsskyldum sínum og getur framkvæmdastjórnin dregið af veiðiheimildum þeirra og endurúthlutað til þess ríkis sem brotið bitnaði á. Hvert ríki skal hafa á að skipa einni stofnun sem ber ábyrgð á eftirlitinu. Framkvæmdastjórninni er heimilt að stöðva veiðar tímabundið hjá ákveðnum skipum eða ríkjum í ákveðnum höfnum sé talinn rökstuddur grunur um brot gegn reglum, sem aðildarríki hafi látið viðgangast.

f) Mjög afdrifaríkur niðurskurður veiðiheimilda hefur verið ákveðinn, einkum í þorski, stórlega er dregið úr styrkjum til endurnýjunar og aukningar á flota.

8. Sjávarútvegur í frumvarpi að stjórnarskrá Evrópusambandsins

Frumvarp að stjórnarskrá Evrópusambandsins eykur vald þess til að taka ákvarðanir um stjórn fiskveiða. Hægt er að styðja með tilvísun í aðildarsamning Breta, Dana og Íra frá 1972, afleidda löggjöf og dómafordæmi að frumvarpið staðfesti einungis valdheimildir sem Evrópusambandið fékk þegar í ársbyrjun 1979. Hins vegar er talsverður munur á því hvort vald Evrópusambandsins byggir á frumrétti sambandsins eða hvort það eigi sér stoð í afleiddum reglum, sem taka mið af þörfum aðildarríkjanna á hverjum tíma. Ef einkaréttur Evrópusambandsins til að stjórna nýtingu sjávarauðlindarinnar fær staðfestingu með stjórnarskránni er það hindrun í vegi þess að færa slíkt vald til aðildarríkjanna aftur. Að sama skapi skerðir slík niðurstaða samningsaðstöðu nýrra aðildarríkja sem vilja halda valdi til aðgerða á þessu sviði innan sinnar lögsögu. Þrátt fyrir þetta skal hafa í huga að aðildarsamningar breyta frumrétti ESB og því er mögulegt að túlka og takmarka valdsvið ESB á einstökum sviðum eða svæðum í slíkum samningi. Ennfremur þá hafa verndaraðgerðir ESB verið framkvæmdar með þeim hætti að aðildarríkjunum er heimilt að ganga lengra en sambandið í verndaraðgerðum, svo framalega sem ekki er mismunað á grundvelli þjóðernis.

a) Vald Evrópusambandsins styrkt

Ríkisstjórnir aðildarríka Evrópusambandsins náðu samkomulagi um texta frumvarps að stjórnarskrá ESB, þann 18. júní síðastliðinn. Stjórnarskráin getur þó ekki tekið gildi fyrr en eftir fullgildingu þjóðþinga aðildarríkjanna og þegar hafa ríkisstjórnir níu ríkja lýst yfir því að haldin verði þjóðaratkvæðagreiðsla um samþykki eða synjun frumvarpsins. Nokkuð tryggur meirihluti virðist vera fyrir samþykki frumvarpsins víðast hvar í hinum 25 ríkjum ESB nema í Bretlandi, Danmörku og Svíþjóð.

Eitt af því sem aðildarríkin leitast við að gera með stjórnarskránni er að skýra í fyrsta skipti með afgerandi hætti verksvið og umboð Evrópusambandsins gagnvart aðildarríkjunum og svæðum innan þeirra. Með stjórnarskránni er leitast við að skipta verkum á milli mismunandi stjórnstiga með vísan í svokallaða nálægðarreglu, sem gengur

út á það að ákvarðanir skulu teknar á lágsta skilvirka stjórnstigi – sem kann að vera hæsta stjórnstig.

Frumvarpið tilgreinir hvaða málaflokkar falla undir valdsvið ESB, sameiginlegt valdsvið ESB og aðildarríkjanna eða valdsvið aðildarríkjanna með takmörkuðum stuðnings og samhæfingaraðgerðum frá sambandinu.

Algert valdsvið ESB (EU Exclusive competence) felur í sér að ESB eitt geti sett lagalega bindandi gerðir. Aðildarríkin geta þá aðeins sett reglur á viðkomandi sviði ef gerð ESB inniheldur heimild til þess eða ef það er nauðsynlegt til að uppfylla skuldbindingar samkvæmt lagalega bindandi gerðum ESB.

Sameiginleg valdbærni (Shared competence) felur í sér að bæði ESB og aðildarríkin geti sett lagalega bindandi reglur. Aðildarríkin skuli þó einungis nýta heimildina að svo miklu leyti sem ESB hefur ekki nýtt sína heimild.

Stuðnings eða samhæfingaraðgerðir (Supporting actions) fela í sér að aðildarríkin fara með fullt forræði viðkomandi málaflokks en heimili ESB að grípa til aðgerða til stuðnings eða til fyllingar aðgerðum sínum.

Í 12. grein frumvarpsins er kveðið á um að „vernd lifandi sjávarauðlinda sem falla undir sameiginlegu sjávarútvegsstefnuna“ falli undir algert valdsvið ESB.

Í sáttmálanum er einnig að finna nýja grein varðandi ákvörðun heildarafla úr stofnum. Í grein III-127 frumvarpsins er tilgreint að ráðherraráðið skuli, samkvæmt tillögu framkvæmdastjórnarinnar, samþykkja reglugerðir og ákvarðanir um hámarksverð, tolla, styrki og heildaraflaheimildir.

Þegar litið er á þessi ákvæði í samhengi sést að í þessu felst klárlega að stjórn fiskveiða fellur undir valdsvið Evrópusambandsins.

Greinarnar í frumvarpinu festa í sessi ástand sem ríkt hefur um nokkurt skeið. Afleidd löggjöf og dómafordæmi hafa tekið af allan vafa um að verndaraðgerðir falla undir valdsvið Evrópusambandsins. Ráðherraráðið hefur allar götur frá 1983 ákveðið heildarafla, á grunni tillagna frá framkvæmdastjórninni, og skorið úr um hámarksverð, tolla og styrki.

Þessi ákvæði skerða ekki heimild ráðherraráðsins til að fela einstökum ríkjum eða svæðum að setja reglur og framfylgja þeim innan ákveðins ramma sem er ákveðinn af aðildarríkjum ESB. Evrópusambandið hefur gengið fremur skammt í verndaraðgerðum og aðildarríkjunum hefur verið heimilt, samkvæmt ákveðnum reglum, að setja strangari takmarkanir á veiðar ef þær takmarkanir mismuna ekki sjómönnum eða útgerðum eftir þjóðerni.

Þó halda megi því fram að hér sé einungis um staðfestingu á núverandi ástandi að ræða þá hefur sú staðfesting töluverða þýðingu. Samstarf aðildarríkja Evrópusambandsins er

grundvallað á lögmætisreglunni, sem þýðir að stofnanir ESB geta aðeins beitt sér í umboði aðildarríkjanna. Evrópusambandið sækir umboð til sáttmálanna, sem mynda frumrétt ESB, en reglugerðir, tilskipanir og tilmæli – svokölluð afleidd löggjöf – mæla nánar fyrir um samstarfið. Eftir að stjórn fiskveiða er sett undir algert valdsvið stofnana Evrópusambandsins í sjálfri stjórnarskránni er erfiðara að sjá fyrir sér að það vald færist aftur til aðildarríkjanna. Jafnframt verður á brattann að sækja fyrir ríki sem sækir um aðild að sambandinu og vill ekki framselja þetta vald í hendur Evrópusambandsins.

Ástæðan fyrir því að aðildarríkin vilja styrkja umboð Evrópusambandsins til fiskveiðistjórnunar má líklega rekja til þess hversu erfiðlega hefur gengið að stemma stigu við ofveiði í lögsögu aðildarríkjanna. Segja má að Evrópusambandið hafi hingað til axlað ábyrgð á framkvæmd sjávarútvegsstefnunnar án þess að hafa til þess tilsvarandi vald. Ábyrgð og vald þurfa að fara saman og hér virðist Evrópusambandið fara þá leið að færa valdið í auknum mæli til ESB. Líta má svo á að aðildarríkin vilji styrkja sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins, vegna sameiginlegra stofna og annarra þátta, fremur en að færa sjávarútvegsdál aftur undir ábyrgð einstakra aðildarríkjanna.

b) Önnur áhugaverð ákvæði stjórnarskrárfrumvarpsins

- Í grein III-330 í frumvarpinu er fjallað um stöðu Asoreyja, Madeira og Kanaríeyja, sem njóta sérstöðu vegna landfræðilegrar stöðu, einhæfs atvinnulífs og annarra þátta. Þar segir að ráðherraráðið geti á grunni tillögu frá framkvæmdastjórn ESB tekið ákvarðanir um hvernig ákvæði stjórnarskrárinnar eru túlkuð fyrir eyjarnar t.a.m. með vísan til tolla- og viðskiptamála, landbúnaðar og sjávarútvegs. Þetta ákvæði er samhljóma fyrri ákvæði (37. grein Rómarsáttmálans) og sett með það fyrir augum að takmarka áhrif stjórnarskrárinnar á þessi svæðum. Þegar eru í gildi reglugerðir sem takmarka t.d. aðgang fiskiskipa aðildarríkjanna ESB að lögsögu eyjanna.
- Í grein III-331 í frumvarpinu er 295. grein Rómarsáttmálans endurtekin um að sáttmálinn skerði á engan hátt reglur aðildarríkjanna um einkaeign. Af þessu leiðir að reglur aðildarríkjanna um eignarétt, til að mynda eign á framseljanlegum aflaheimildum, eru ekki skertar með stjórnarskránni. Færa má fyrir því rök að Evrópusambandið geti ekki með afleiddum rétti takmarkað eða skert staðfestan eignarétt á hlutdeild í aflaheimildum aðila í ríki sem gengur í Evrópusambandið, þó að það hafi heimild til að ákveða heildarafla samkvæmt 127. grein stjórnarskrárinnar.
- Frumvarpið inniheldur í fyrsta skipti grein um rétt ríkja til að segja sig úr Evrópusambandinu. Með 59. grein eru tekin af öll tvímæli um að aðildarríki geti ákveðið að segja sig úr lögum við sambandið og tilgreint er hvernig standa beri að samningum um áframhaldandi samskipti.

IV. Stjórn sjávarútvegs mála í ESB og á Íslandi

Mikill munur er á stöðu sjávarútvegs í Evrópusambandinu og á Íslandi og jafnframt er stjórnsýsla sjávarútvegs mála með gjörólíkum hætti. Grundvallarmunurinn er að sjálfsgöðu sá að aðildarþjóðir ESB hafa framselt ákvörðunarvald til sambandsins en Íslendingar fara sjálfir með stjórn sjávarútvegs mála hvort sem um er að ræða stofna innan lögsögunnar eða deilistofna. Að ýmsu leyti eru markmiðin með sjávarútvegsstefnu ESB og Íslands ekki ósvipuð – góð afkoma greinarinnar, ábyrgar veiðar og traust framboð af heilnæmum vörum.

Sjávarútvegur í aðildarríkjum Evrópusambandsins hefur verið í erfiðri stöðu um langa hríð. Of stór floti, of mikið veiðiálag, léleg afkoma og minnkandi fiskistofnar er lýsandi fyrir stöðuna. Þrátt fyrir erfiða stöðu er Evrópusambandið enn stærsti markaður fyrir sjávarfang í heiminum, enda er fiskneysla mikil í Evrópu eða að meðaltali um 24.5 kg á mann á ári, mest í Portúgal (61,1 kg) og Spáni (44,4 kg). Aðildarríki ESB eru einnig samanlagt einn stærsti veiðiaðilinn í heiminum og innan Evrópusambandsins eru mörg öflug og vel rekin sjávarútvegsfyrirtæki. Árið 2001 var heildarafli aðildarríkja ESB liðlega 6 milljónir tonna og til viðbótar voru framleidd um 1.3 milljón tonn af eldisafurðum. Auk þess voru árið 2001 fluttar inn tæplega 7 milljónir tonna af ýmiskonar sjávarafurðum og út voru fluttar 5,7 milljónir tonna. Aðeins Kína og Perú framleiddu meira magn sjávarafurða.

Þrátt fyrir mikla veiði og stóran markað hefur sjávarútvegur litla efnahagslega þýðingu fyrir Evrópusambandið þegar litið er á hann sem hlutfall af vergri þjóðarframleiðslu. Hins vegar eiga margar fjölskyldur og mörg byggðarlög afkomu sína undir sjávarútvegi. Samkvæmt opinberum tölum²⁷ voru um 250 þúsund sjómenn í ESB árið 1997, og alls unnu ríflega 520 þúsund manns við greinar sem tengdust sjávarútvegi og fiskeldi með einum eða öðrum hætti. Sjávarútvegurinn hefur sérstaklega mikið vægi á svæðum sem eiga undir högg að sækja efnahagslega og á ýmsum svæðum sem hafa mikla pólitíska þýðingu af ýmsum ástæðum. Í Evrópusambandinu hefur sjávarútvegur verið atvinnugrein á undanhaldi og gjarnan er vísað til útvegsins í sömu andrá og talað er um byggðastefnu og styrki til að takast á við félagsleg og efnahagsleg vandamál á fátækari svæðum.

Þýðing sjávarútvegs er mikil fyrir íslenskt samfélag, jafnt efnahagslega sem pólitískt þar sem hann stendur undir um 63% af verðmæti vöruútflutnings landsmanna og um 40% af útflutningstekjum. Sjávarútvegurinn er ekki þiggjandi styrkja heldur þvert á móti ein undirstaða nútímalegs velferðakerfis. Á Íslandi hefur átt sér stað mikil hagræðing í sjávarútvegi þar sem verðmætasköpun hefur aukist og störfum fækkað.

Þessi munur á stöðu sjávarútvegs í aðildarríkjum Evrópusambandsins og á Íslandi endurspeglast í stefnumótun, framkvæmd og umræðu um sjávarútvegs mál. Þrátt fyrir mikilvæg skref í átt til sjálfbærra fiskveiða hjá ESB ber framkvæmd

²⁷ Facts and figures on the CFP, basic data on the Common Fisheries Policy. European Commission 2004

sjávarútvegsstefnunnar þess augljós merki að fremur er litið til annarra sjónarmiða en til hagkvæmnissjónarmiða eða skynsamlegrar nýtingu auðlinda hafsins.

Þó Ísland standi utan sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar getur ákvarðanataka Evrópusambandsins til dæmis á sviði heilbrigðisreglna og markaðssetningar haft veruleg áhrif á Íslandi. Íslendingar hafa með EES samningnum skuldbundið sig til að innleiða allar reglur ESB um hollustu, meðferð og vinnslu sjávarafurða. Með þessu má segja að íslenskar sjávarafurðir séu komnar inn fyrir „heilbrigðislandamæri“ ESB. Þar með er unnt að flytja sjávarafurðir frá Íslandi til Evrópu án þess að þær þurfi að fara um landamærastöðvar með tilheyrandi töfum og kostnaði. Samfara þessu þurfa Íslendingar að taka upp eftirlit með innflutningi á sjávarafurðum frá löndum utan EES. Settar voru upp landamærastöðvar á nokkrum stöðum, sem Fiskistofa sér um að reka. Íslendingar hafa ekki mikinn aðgang að töku ákvarðana á þessu sviði með þeim afleiðingum að upp koma tilvik sem erfitt er að skýra fyrir íslenskum framleiðendum. Skemmst er að minnast umræðu um bann á sölu fiskimjöls í ESB, þar sem Ísland á mikla hagsmuni. Sú staða getur komið upp að ákvörðun sem tekin er með skjótum hætti í Brussel kippi stöðunum undan útflutningi til Evrópusambandsins. Norðmenn hafa orðið fyrir því að Evrópusambandið hefur sett kvóta og tekið ákvarðanir um aðrar verndaraðgerðir gegn innflutningi á norskum eldislaxi vegna ásakana um undirboð og til að vernda framleiðslu innan Evrópusambandsins.

1. Ákvarðanataka og stjórnýsla í ESB og á Íslandi

Jafn aðgangur aðildarríkja ESB að hafsvæðum og auðlindum hafsins er meginregla, þó aðgangurinn sé háður margvíslegum takmörkunum. Mikilvægasta takmörkunin er sú að ráðherraráð ESB ákveður heildarafla í hverjum stofni fyrir sig og skiptingu hans á milli aðildarríkjanna. Við ákvörðun á heildarafla, sem hafa að jafnaði verið teknar til eins árs í senn, vega þungt ýmis önnur sjónarmið en sjálfbær nýting fiskistofnanna eða hagkvæmni. Aðildarríkin þurfa að vinna sínum hagsmunum fylgi í undirbúningi funda sem fara fram í ýmsum nefndum á vegum framkvæmdastjórnarinnar og ráðherraráðsins. Ákvarðanir um einstök atriði geta verið skiptimynt í óskyldum málum. Þá hafa öll ríki ESB atkvæðarétt, þó hagsmunir þeirra af málinu séu engir. Niðurstaðan er sú að ítrekað er gengið gegn tillögum framkvæmdastjórnar ESB, sem byggð er á ráðgjöf vísindamanna um leyfilegan hámarksafla. Til þess að koma til móts við kröfur mismunandi aðildarríkja hefur ráðherraráðið iðulega ákveðið leyfilegan heildarafla sem er langt umfram það sem vísindamenn mæla með eða ábyrgt getur talist. Reynt er að leysa vandamál einstakra svæða á kostnað fiskistofnanna – vandamál sem í raun er ekki hægt að leysa nema með því að stækka fiskistofnana þannig að þeir geti staðið undir meiri veiði. Aflinn hefur því verið langt umfram ráðleggingar vísindamanna undanfarna áratugi í flestum mikilvægustu tegundunum. Þetta á einkum við um botnfiskveiðar í Norðursjó þar sem ástand margra fiskistofnar er afar slæmt, en önnur hafsvæði eru ekki undanskilin.

Stjórnýsla á Íslandi er einfaldari, þar sem að málum koma yfirleitt ríkisvald og hagsmunaaðilar og hægt að ljúka málum skilvirk og á skömmum tíma. Allir sem koma að málinu hafa sameiginlega hagsmuni í því að tryggja skynsamlega nýtingu

auðlindarinnar til að ná fram hámarks efnahagslegum ávinningi á ábyrgan hátt. Ágæt sátt ríkir um ákvörðun heildarafla og staða fiskistofna er betri en víðast hvar annars staðar í Evrópu. Óformlegt samband stjórnvalda og hagsmunaaðila er einnig stundum virkt, og unnt er að taka ákvarðanir um tæknilegar verndaraðgerðir hratt, í samvinnu stjórnvalda, vísindamanna, útgerðar og sjómanna. Ákvarðanataka miðast við að nýta auðlindina á ábyrgan hátt og koma í veg fyrir ofveiði og sóun.

2. Eftirlit með fiskveiðum

Eftirlit með fiskveiðum er fyrst og fremst í höndum aðildarríkja Evrópusambandsins. Vegna gagnstæðra hagsmuna og tortryggni hefur eftirliti verið verulega ábótavant og er það staðfest í ítrekuðum athugunum framkvæmdastjórnarinnar²⁸. Upplýsingar um afla og landanir eru því oft ónákvæmar með tilheyrandi vandkvæðum fyrir vísindamenn að nota þau við stofnmat og gerð tillagna um leyfilegan heildarafla.

Í ESB er mjög misjafnt hvernig staðið er að málum með eftirlit með löndunum, enda aðstæður misjafnar eða allt frá því að landað er á fiskmarkaði eða fiskvinnslu svipað því sem hér má finna, í að landað sé beint á veitingastaði við ströndina. Nú stendur til að koma á fót sérstakri eftirlitsstofnun ESB í Vigo á Spáni, en hennar hlutverk verður fyrst og fremst að vinna að samræmingu á framkvæmd og eftirfylgni í einstökum löndum. Auk þess mun stofnunin annast eftirlit á alþjóðlegum hafsvæðum. Eftirlitsstofnuninni er ætlað að samræma og styrkja eftirlit aðildarríkjanna.

Á Íslandi er öllum fiski landað í höfnum sem eru í eigu sveitarfélaga og hefur verið byggt upp kerfi í samvinnu við þær, sem grundvallast á að allur afli er vigtaður á hafnarvog og skráður í samræmt tölvukerfi. Nokkur fyrirtæki hafa þó leyfi til að landa beint til vinnslu við sérstakar aðstæður. Fiskistofa fylgist með löndunum. Upplýsingar um landaðan afla eru því áreiðanlegar og fljótar að berast. Traustar upplýsingar um afla er einn grundvallarþáttur fiskveiðistjórnunar. Einungis er heimilt að landa og vigta afla erlendis hjá aðilum sem eru viðurkenndir af Fiskistofu eða undir eftirliti stofunnar.

3. Brottkast afla

Grundvallarmunur er á nálgun ESB og Íslands varðandi meðafla og brottkast. Innan sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar eru sjómenn skikkaðir til að kasta fyrir borð fiski sem er undir viðmiðunarmörkum, eða sem óheimilt er að veiða, óháð því hvort hann er lifandi eða ekki. Talið er að fiskur sem dreginn er um borð í skip drepist í flestum tilvikum þó honum sé sleppt lifandi í sjóinn.

Á Íslandi er brottkast á fiski bannað og margvíslegar reglur eru í gildi til að koma í veg fyrir það. Þrátt fyrir það á brottkast sér stað, en í mun minna mæli en almennt er innan

²⁸ Sjá til dæmis Common Fisheries Policy Compliance Scoreboard
http://europa.eu.int/comm/fisheries/scoreboard/index_en.htm

ESB. ESB hefur ekki treyst sér til að grípa til þess að banna brottkast, þó rætt sé um skaðsemi þess og nauðsyn að koma í veg fyrir það.

4. Verndaraðgerðir

Vald Evrópusambandsins til að ákveða aðgerðir til verndar lifandi auðlindum sjávar verður styrkt með stjórnarskrá ESB og að sama skapi þrengir að heimildum aðildarríkjanna til að vernda fiskistofna með tæknilegum aðgerðum svo sem reglum um möskvastærð og lokun svæða. Aðildarríkin hafa nú takmarkaða heimild til að beita verndaraðgerðum í sérstökum tilvikum innan sinnar lögsögu, og slíkar aðgerðir þurfa staðfestingu framkvæmdastjórnarinnar innan tiltekins tíma.

Ákvarðanataga er því eðlilega þung í vöfum og það er erfitt fyrir aðildarríkin að bregðast nægilega skjótt við upplýsingum frá vísindamönnum og sjómönnum t.a.m. með lokun hrygningarsvæða.

Á Íslandi er unnt að taka ákvarðanir um tæknilegar verndaraðgerðir hratt í góðu samstarfi vísindamanna, stjórnvalda og hagsmunaaðila. Hægt er að hrinda þeim ákvörðunum sem eru teknar í framkvæmd fljótt og framfylgja þeim á miðunum tafarlaust. Hröð ákvarðanataga og virk framkvæmd er undirstaða árangursríkra verndaraðgerða.

5. Deilistofnar og úthafsveiðar

Deilistofnar og úthafsveiðar standa undir einum þriðja verðmætis sjávarafla Íslendinga. Íslendingar hafa haft mikla hagsmuni af því að halda hlutdeild sinni í stofnunum og að þeir séu undir virkri stjórn. Hvað loðnustofninn varðar sérstaklega er ekki einungis um mikilvægan nytjastofn að ræða heldur gegnir hann einnig lykilhlutverki í vistkerfinu sem mikilvæg fæða margra nytjastofna. Undanfarna áratugi hefur málum verið háttáð þannig að Ísland hefur í raun séð um stjórnun loðnuveiða, rannsóknir, ákvarðanir heildaraflamarks, veiðistopp og þess háttar. Oft hefur orðið að grípa til skjótra ráðstafana, enda erfitt að afla upplýsinga um stofnstærð fyrr en rétt fyrir vertíðarbyrjun eða jafnvel eftir að veiðar eru hafnar. Ákvarðanir eða skortur á þeim vegna seinagangs gæti haft alvarleg áhrif fyrir vistkerfið við Ísland og efnahag þjóðarinnar. Ekki verður séð hvernig fyrirkomulag eins og það sem nú er hjá ESB gæti valdið slíkum verkefnum.

Evrópusambandið er aðili að þjóðréttarsamningum um fiskveiðar og framkvæmdastjórn ESB fer með forræði í öllum samningum ESB við þriðju ríki. Í því felst að samningar um veiðar úr deilistofnum er stýrt af framkvæmdastjórninni. Aðildarríki ESB þurfa að vinna sínum sjónarmiðum fylgis innan sambandsins í viðræðum við framkvæmdastjórnina og hin aðildarríkin og hafa ekki neitt að segja út á við. Ef búið er að skipta hlutdeild ESB í tilteknum stofni á milli aðildarríkjanna, er eini möguleiki þeirra til að auka veiðar sínar í sá að vinna að aukningu heildarkvótans. Þetta hefur komið berlega í ljós til að mynda í viðræðum ESB við Ísland um skiptingu kolmunnastofnsins. Þessi nálgun er ekki til þess fallin að ná fram skynsamlegri nýtingu á auðlindinni.

6. Milliríkjasamningar og fyrirsvar hjá alþjóðastofnunum

Sem fyrr segir fer framkvæmdastjórn Evrópusambandsins með samninga um sjávarútveg og viðskipti við ríki utan sambandsins fyrir hönd allra aðildarríkjanna. Þróunin hefur verið sú að framkvæmdastjórnin tekur einnig sífellt stærra alþjóðlegt hlutverk á öðrum sviðum sem snerta sjávarútveg, svo sem í umhverfismálum.

Evrópusambandið hefur gert samninga varðandi sjávarútveg við ríki í Afríku, Mið-Ameríku, Suður-Ameríku, Asíu og Grænland og nú eru um 30 slíkir í gildi. Í upphafi var samningunum fyrst og fremst ætlað að tryggja aðildarríkjunum veiðiheimildir en þróunin hefur orðið sú að sjávarútvegurinn hefur verið felldur inn í umfangsmeiri samninga sem fjalla um náð samstarf á ýmsum sviðum. Með samningum við Grænland hefur ESB tryggt sér rétt til veiða úr stofnum sem eru sameiginlegir stofnar Íslands og Grænlands, án samráðs við Íslendinga.

Aðild að samningum Evrópusambandsins getur skapað einhver tækifæri t.d. er varðar viðskipti með tækjabúnað tengdan sjávarútvegi. Hart er slegist um þann veiðirétt sem fæst í milliríkjasamningum ESB. Oft er úthlutun þeirra takmörkuðu veiðiheimilda sem um er að ræða í samhengi við söguleg tengsl ýmissa Evrópusambandsríkja við viðkomandi ríki. Engu að síður hafa aðildarríki ESB fengið verulegar veiðiheimildir í gegnum þessa samninga. Um 2800 skip frá Evrópusambandinu stunduðu veiðar á úthafi eða í lögsögu annarra ríkja á árunum 1993 - 1997 og aflinn var um 2,7 milljónir tonna á ári.²⁹ Öll aðildarríki ESB sem eiga land að sjó stunduðu einhverjar úthafsveiðar eða veiðar í lögsögu annarra ríkja.

7. Ríkisstyrkir til sjávarútvegs

Íslendingar hafa barist gegn ríkisstyrkjum í sjávarútvegi,

Í ESB hefur sjávarútvegurinn haft aðgang að styrkjum til ýmissa verkefna, ekki síst skipasmíða, en einnig uppbyggingu fiskvinnslu, hafnargerðar og fleira. Í orði er styrkjakerfinu ætlað að draga úr umframveiðigetun en á borði hafa styrkirnir leitt til sífellt afkastameiri flota. Nú er unnið að því að draga úr styrkjum til skipasmíða og endurnýjunar flotans. Hins vegar er ekki verið að leggja af ýmsa aðra styrki, sem hafa áhrif á greinina beint eða óbeint, svo sem styrki til uppbyggingar fiskvinnslu eða að bæta vinnuástandi og gæði afla og til að aðstoða sjómenn sem hætta sjósókn. Styrkir þessir eru yfirleitt háðir mótframlagi frá viðkomandi ríki, og því fyrirtæki sem nýtir hann. Gert er ráð fyrir í yfirstandandi áætlun að 5,6 milljarðar evra fari til að styrkja sjávarútveginn í ESB árin 2000 til og með 2006, þar af 3,7 milljarðar beint úr sjóðum ESB.

²⁹ European distant water fishing fleet. Some principles and some data. European Commission. 2001.

Sú hagræðing sem er nauðsynleg á sjávarútvegi í ESB getur haft neikvæð áhrif á einstaka byggðalög að minnsta kosti til skemmri tíma og því hefur Evrópusambandið tekið ákvörðun um að beina auknum styrkjum til annarrar atvinnuuppbyggingar á þeim svæðum sem harðast verða úti vegna takmarkana á veiðiheimildum og hagræðingar.

8. Markaðs- og verðskipulag

Ráð ESB ákveður á hverju ári svokallað leiðbeiningarverð. Endurgreiðsluverð, eða lágmarksverð, er ákvarðað sem hlutfall af leiðbeiningarverðinu. Ef markaðsverð fyrir ákveðna sjávarafurð fer niður fyrir endurgreiðsluverð skal hún tekin af markaði og ráðstafað þannig að hún hafi ekki áhrif á verðmyndun, t.d. til frekari vinnslu. Mikil eftirspurn hefur verið þess valdandi að heldur óverulegt magn sjávarafurða hefur verið ráðstafað með þessum hætti.

Auk þess ákveður framkvæmdastjórnin svokallað markmiðsverð árlega. Ef innfluttar sjávarafurðir fara undir markmiðsverðið geta tollafríðindi sem viðkomandi ríki nýtur fallið niður.

Á Íslandi fara viðskipti með fisk fram á frjálsum markaði.

9. Tollar og tollabandalag

Evrópusambandið er tollabandalag. Það þýðir að engir tollar eru á milli aðildarríkjanna og að tollar gagnvart ríkjum utan sambandsins eru alls staðar þeir sömu.

Rúmlega 90% af verðmæti innfluttra sjávarafurða til ESB frá Íslandi ber engan toll samkvæmt EES samningnum og bókun 6 við fríverslunarsamninginn frá 1972. Auk þess sömdu Íslendingar um tollfrjálsan aðgang samkvæmt kvótum fyrir nokkrar mikilvægar vörutegundir vegna stækkunar EES, en kvótarnir taka yfir um 0.4% af verðmæti innfluttra sjávarafurða til ESB frá Íslandi. Til viðbótar tryggir bókun 9 að ýmsar vörur frá Íslandi njóta 70% lægri tolla en fullur tollur kveður á um. Þessi afsláttur tekur til um 7.3% af verðmæti innfluttra sjávarafurða til ESB frá Íslandi. Þess vegna báru aðeins um 2% af þeim sjávarafurðum sem Íslendingar fluttu út til ESB fulla tolla árið 2000.

Íslenskir útflytjendur taka eðlilega mið af tollskrá þegar þeir ákveða hvaða vörur eru settar á markað í ESB. Þó að samningar Íslands við ESB tryggi mikla fríverslun fyrir sjávarafurðir þá eru enn til staðar tollar, til að mynda á ferskum flökum. Erfitt er að sjá fyrir hvaða þróun verður í útvegi og fiskverkun á Íslandi. Tollskrá ESB getur hugsanlega orðið vaxandi hindrun og því halda íslensk stjórnvöld á lofti kröfunni um fullan og óheftan markaðsaðgang.

Innflutningur sjávarafurða frá ESB til Íslands er frjálss og án tolla

10. Takmarkanir á fjárfestingum og kvótahopp

Rétturinn til að búa, starfa og fjárfesta alls staðar í Evrópusambandinu er hornsteinn samstarfs aðildarríkjanna. Engar takmarkanir eru til staðar milli aðildarríkjanna á fjárfestingum í sjávarútvegi og vinnslu. Hins vegar er ríkjunum heimilt að gera þá kröfu til útgerða að þær hafi raunveruleg efnahagsleg tengsl í því ríki þar sem þau hafa kvóta. Þetta er gert til að vinna gegn svokölluðu kvótahoppi, þar sem útgerðir í einu aðildarríki ESB nýta sér frelsi í viðskiptum til að öðlast aðgang að veiðiheimildum annars aðildarríkis með því að koma á fót eða fjárfesta í útgerð í viðkomandi ríki. Þær reglur sem heimilt er að setja hafa að fyrst og fremst mótast af dómafordæmi og geta m.a. falið í sér að helming afla sé landað í höfnum viðkomandi ríkis.

Á Íslandi eru í gildi reglur sem takmarka eignaraðild útlendinga í íslenskum útgerðarfyrirtækjum og vinnslu. Erlendir aðilar geta ekki komist í ráðandi stöðu í íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum. Markmið þessara reglna er að tryggja að sjávarauðlindin haldist undir forræði Íslendinga meðal annars til þess að hún skili sem mestum arði til Íslands til framtíðar. Ljóst er að afstaða Íslands og ESB er mjög ólík á þessu sviði.

11. Vannýttir stofnar

Sérstakar reglur gilda í Evrópusambandinu varðandi vannýtta stofna, þar sem ekki er um að ræða sögulegan veiðirétt. Samkvæmt grundvallarreglugerð sjávarútvegsstefnu ESB er það ráðið sem ákveður aðferð við úthlutun aflaheimilda í vannýttar tegundir³⁰.

Öllum íslenskum fiskiskipum er heimilt að stunda veiðar úr vannýttum stofnum.

12. Hvalveiðar

Ekkert aðildarríkja Evrópusambandsins stundar hvalveiðar og framkvæmdastjórn ESB hefur lagst gegn hvalveiðum, að því marki sem hún hefur haft afskipti af þeim. Sjávarútvegsstefna ESB bannar ekki hvalveiðar sem slíkar, nema til þess liggja gild vísindaleg rök. Hins vegar er af pólitískum ástæðum vandséð að aðildarríki ESB í ráðherraráðinu fallist á að nýta hvalastofna.

Það er yfirlýst stefna íslenskra stjórnvalda að hefja hvalveiðar í atvinnuskyni þegar tækifæri gefst.

³⁰ Reglugerð 2371/2003, grein 20.

V. Sérstök athugunarefni:

1. Aðildarsamningar Noregs

Noregur hefur tvisvar sótt um aðild að Evrópusambandinu og í báðum tilvikum hefur aðildarsamningurinn verið felldur í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Fyrri aðildarviðræðurnar hófust árið 1970 samtímis fyrir Noreg, Bretland, Danmörku og Írland. Þessi fjögur ríki höfðu yfir að ráða stærri og gjöfulli fiskimiðum en þau aðildarríki sem fyrir voru. Aðeins nokkrum klukkustundum áður en að viðræðurnar hófust samþykkti ráð Evrópusambandsins fyrstu tvær reglugerðirnar fyrir sjávarútvegsstefnuna. Önnur þessara reglugerða innihélt ákvæði um svokallaðan „frjálsan aðgang“ að fiskimiðum.

Regla ESB er sú að ný aðildarríki verða að gangast undir þá löggjöf sem er í gildi þegar aðildarviðræður hefjast, nema samið sé um annað sérstaklega í aðildarsamningi og löggjöfinni þannig breytt. Með því að samþykkja reglugerðirnar með ákvæðinu um frjálsan aðgang áður en aðildarviðræðurnar hófust þrengdu aðildarríkin sem fyrir voru mjög að samningsaðstöðu Norðmanna, Breta, Dana og Íra í sjávarútvegi.

Óhætt er að fullyrða að setning reglugerðanna tveggja og sú aðferð sem beitt var – að samþykkja þær nokkrum klukkustundum áður en að formlegar viðræður hófust – grófu undan trausti í aðildarviðræðunum. Þær áttu stóran þátt í því að aðildarsamningur Norðmanna – þar sem ekki tókst að tryggja stjórn Norðmanna á norskri lögsögu – var felldur í þjóðaratkvæðagreiðslu í Noregi.

Seinni aðildarviðræður Noregs hófust í apríl 1993, skömmu eftir að Svíþjóð og Finnland hófu sínar viðræður, en EES-samningurinn var þá frágenginn. Norðmenn lögðu áherslu á að ná sérsamningum á sviði sjávarútvegs, einkum til að tryggja áframhaldandi ábyrga fiskveiðistjórnun og markaðsaðgang Norðmanna og veiðimöguleika þeirra innan lögsögu ESB og í lögsögu einstakra þriðju ríkja.

Niðurstaða aðildarsamningsins varð sú að Norðmenn samþykktu og gengust undir reglur sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar. Þeir leituðu hins vegar ýmissa sérlausna og fengu eins til þriggja ára aðlögunartíma vegna ákveðinna atriða. Þar voru helst stjórnun veiða norðan 62° norðlægrar breiddar, þ.m.t. lokun viðkvæmra svæða (3 ár), en norskar reglur um veiðar áttu að gilda í eitt ár sunnan 62°. Þeir héldu fyrirsvári í samningum við Rússa um deilistofna sem Noregur átti sameiginlega með þeim í þrjú ár og bann við brottkasti innan norskrar lögsögu var einnig til þriggja ára.

Eftir að tímabundnar aðlaganir hefðu runnið sitt skeið skyldu stofnanir ESB taka yfir úthlutun kvóta, aðgang að hafsvæðum o.fl. en ætlunin var, skv. yfirlýsingu nr. 10 við

aðildarsamninginn, að fiskveiðistjórnkerfi Norðmanna yrði hluti af fiskveiðistjórnkerfi Evrópusambandsins, en ekki var nákvæmlega útfært á hvern hátt það ætti að gerast.³¹

Margar sameiginlegar yfirlýsingar voru gerðar við aðildarsamninginn og er ljóst að Norðmenn hafa ætlað sér að vinna sínum hugmyndum fylgi innan bandalagsins eftir inngöngu og hafa þar veruleg áhrif til að koma stjórnun veiða og eftirliti í það horf að samræmdist norskum hagsmunum betur eftir að tímabundin aðlögun rynni út.

Eins og kunnugt er var aðildarsamningi Noregs við ESB hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu. Hafa ýmsir fræðimenn og stjórnámálemenn leitt að því líkum að þar hafi samningar varðandi fiskveiðar og stjórnun auðlinda haft mest áhrif. Meðal þess sem nefnt hefur verið í því sambandi er að norðurhéruð Noregs þar sem fiskveiðar eru efnahagslega mjög mikilvægar, hafi talið að ekki væri nægilega tryggilega gengið frá samningum um veiðiréttindi og varanleika reglna um hlutfallslegan stöðugleika í því sambandi. Norðmenn byggðu að miklu leyti á sameiginlegum yfirlýsingu eins og fyrr er getið, þar sem lýst er sameiginlegum markmiðum ESB og Noregs eftir að til aðildar kæmi, við að þróa og samræma þær fiskveiðireglur sem í gildi voru. Einnig er ljóst að Norðmenn lögðu höfuðáherslu á að eftir að til aðildar kæmi færi fulltrúi Noregs í framkvæmdastjórninni með sjávarútvegsmál sambandsins

2. Sérstök verndarsvæði og takmarkanir veiða þar

Írsku hólfíð

Allt frá inngöngu Spánverja og Portúgala í ESB hefur verið í gildi sérstök takmörkun á veiðum þeirra í svokölluðu „írsku hólfí“, sem afmarkast af 50 mílna svæði út frá ströndum Írlands. Hólfíð hefur verið skilgreint sem sérstakt verndarsvæði þar sem takmörkuðum fjölda skipa frá Spáni og Portúgal er heimilt að veiða. Ákvæði um hið sérstaka írsku hólf og takmörkun veiða í því, voru sett í tengslum við aðildarsamninga Spánverja og Portúgala 1986 og voru tímabundin til áramótanna 2003/2004. Írar vildu framlengingu á ákvæðunum, en Spánverjar vildu að þau yrðu afnumin og aðgangur að írsku hólfinu opnaður án mismununar eftir þjóðerni. Togast hefur verið á um málið í undirnefndum ráðsins og hvorki tekist að ná málamiðlun tvíhliða eða innan ESB hingað til. Írsku hólfíð hefur verið samtals um 100 þúsund ferkílómetra svæði. Fjörutíu skip frá Spáni hafa haft heimild til veiða þar á hverjum tíma og hafa gilt aðgangstakmarkanir fyrir öll skip lengri en 10 metrar. Helstu breytingar, sem tóku gildi um mitt ár 2004 eru eftirfarandi:

- írsku hólfíð minnkaði í um 25% af fyrri stærð og er skilgreint sem sérstakt viðkvæmt verndarsvæði (biologically sensitive zone)

³¹ Greinargerð um aðildarsamninginn og texti hans er m.a. í Stortingsmelding nr. 40 (1993-1994) og á slóð (http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/AU_FI_SV_accession.html#0004010002). Sjá einnig umfjöllun um aðildarsamninginn og markmið Norðmanna hjá Stefáni Má Stefánssyni og Óttari Pálssyni Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins. Bókautgáfa Orators. (2003).

- aðgangstakmarkanir munu gilda jafnt fyrir öll ESB ríkin og taka til allra skipa 10 metra og lengri.
- aðgangsheimildir munu taka mið af sókn skipa árin 1998-2002 en á þeim tíma hefur verið í gildi fjöldatakmörkun spánskra og portúgalskra skipa. Þetta felur í sér að skip frá þeim ríkjum fá úthlutað veiðiheimildum í hólfinu á grundvelli þeirra veiða sem þar hafa verið heimilar.

Reglurnar verða teknar til endurskoðunar og endurmats árið 2008. Spánverjar hafa mótmælt þessum breytingum harðlega og hyggjast láta reyna á það fyrir dómstól ESB hvort þessar takmarkanir standist.

Hjaltlandseyjahólfið

Í reglugerð 2371/2002 eru áfram sérstök ákvæði um Hjaltlandseyjahólfið í 18. gr. og afmörkun þess og stærð er skilgreind í viðauka II við reglugerðina. Um Hjaltlandseyjahólfið hafa ávallt gilt sérstakar reglur og verður svo áfram með óbreyttum hætti a.m.k. næstu tíu árin. Innan þessa svæðis eru mjög takmarkaðar fiskveiðar fyrir skip 26 m og lengri. Þess er krafist að leyfi til veiða séu gefin út sérstaklega fyrirfram og einungis nokkrar þjóðir eiga veiðirétt í hólfinu.³²

3. Úteyjar og afskekkt héruð – 299. gr. aðalsáttmála ESB

Í 2. mgr. 299. gr. aðalsáttmála ESB er að finna sérstök ákvæði um stöðu Asoreyja, Madeira, Kanaríeyja og stjórnsýsluhéraða Frakklands utan Evrópu. Þessi svæði hafa mjög víðtæka sérstöðu á sviði landbúnaðar, sjávarútvegs og fleiri málefna og er sú sérstaða bundin í sáttmálann.

Efnislega fela ákvæði 299. greinar, svo og þeirra ákvarðana sem teknar hafa verið á grundvelli hennar, í sér að heimamönnum er tryggður víðtækur forgangur til hagnýtingar náttúruauðlinda á hafsvæðum eyjanna sem um ræðir. Heimamenn hafa einkarétt til veiða, vinnslu og markaðssóknar, en mega hins vegar t.d. ekki sækja inn á meginlandsmarkað Evrópu með þeim hætti að skekki markaðsaðstæður þar. Þá eru ákvæði um margvíslega styrki, m.a. til þróunar og ráðgjafar, veiðarfæra og annarrar vélvæðingar, starfsþjálfunar, vöruþróunar og solumála. Sérstök ákvæði gilda um skattamál, tollamál, innflutningshöft á þessum svæðum, og um stuðning vegna flutningskostnaðar, efnivörukostnaðar og fjármögnunar. Um þessi efni gilda sérstakar samþykktir og sérstakar áætlanir, svo nefnd „POSEI programmes“.

Í ályktun Efnahags- og félagsmálaráðs Evrópusambandsins, 30. maí 2002, segir m.a. að þessar ráðstafanir feli í sér róttæka breytingu á hefðbundinni afstöðu Evrópusambandsins: „a quantum leap from its traditional approach“. Þessi róttæka breyting er hins vegar ekki undanþága, heldur ákvæði í aðalsáttmála Evrópusambandsins og hefur fullt gildi og lögmæti.

³² Frakkland (52 skip), Bretland (62 skip), Þýskaland (12 skip) og Belgía (2 skip).

Hvað sjávarútveg varðar hafa Spánverjar og Portúgalar viljað skilgreina 200 sjómílna verndarsvæði í kring um fyrrnefndar eyjar undir þeirra forræði, þar sem hægt væri að banna togveiðar og takmarka stærð báta, auk þess sem eyjaskeggjar gætu haft einkarétt til veiða. Samkomulag náðist í ráðinu um að 100 sjómílna svæði yrði skilgreint sem verndarsvæði, þar yrðu bannaðar togveiðar og einungis eyjaskeggjar hefðu rétt til veiða þar. Undantekning eru sögulegar veiðiheimildir annarra ríkja sem gilda áfram á svæðinu. Með tvíhliða samkomulagi Portúgals og Spánar var ákveðið að fjöldi skipa hvors um sig sem veiddi í lögsögu hins á þessu svæði, skyldi takmarkaður við 133 skip eða báta. Gildistími samkomulagsins er til 2013, en endurskoðun sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar 2010 mun einnig taka til þessa.

Sérstaðan í núverandi 299. gr. er staðfest og ítrekuð í samhljóða texta í stjórnarskrárfrumvarpi Evrópusambandsins 2004, í grein III-330. Enn fremur er í stjórnarskrárfrumvarpinu grein III-116 sem lýtur að sama efni. Samþykktar hafa verið sérstakar viðbætur við þessa síðast nefndu grein þess efnis að hún eigi m.a. við um norðursvæði Evrópusambandsins: „the northernmost regions“, og einnig að ákvæði hennar geti átt við um eyríki í heild sinni: „can include island states in their entirety“.

4. Hugmyndir breska Íhaldsflokksins um endurheimtingu yfirráðaréttar yfir lögsögunni

Breski Íhaldsflokkurinn hefur á undanförunum mánuðum gefið til kynna að „ný ríkisstjórn Íhaldsflokksins muni semja um að Bretar endurheimti yfirráðarétt yfir breskri lögsögu“³³

Umboð Evrópusambandsins til að setja reglur í sjávarútvegi verður ekki takmarkað nema með breytingum á sáttmálum þess. Jafnvel þó stjórnarskrárfrumvarpið hljóti ekki staðfestingu er ljóst að stofnanir ESB hafa einar vald til að setja reglur um vernd auðlinda hafsins, nema í sérstökum undantekningartilvikum þar sem brýna nauðsyn ber til aðgerða einstakra ríka og þá undir þeim skilyrðum sem Evrópusambandið viðurkennir.

Af þessu leiðir að ríkisstjórn Íhaldsmanna gæti ekki endurheimt vald til stjórnar fiskveiða eða takmörkunar aðgangs að breskri lögsögu nema með samþykki annarra aðildarríkja, öðruvísi en að ganga úr Evrópusambandinu. Þegar haft er í huga að sjávarútvegsstefna ESB grundvallast meðal annars á þörfinni til að skipta hlutdeild í sameiginlegum fiskistofnum og stjórna veiðunum er erfitt að sjá fyrir sér að krafa frá Bretum fái hljómgrunn í þeim ríkjum ESB sem veiða úr fiskistofnum sem halda sig að miklu leyti innan breskrar lögsögu.

Bresk stjórnvöld gerðu ekki athugasemdir við tillögur í frumvarpinu um að setja fiskveiðistjórnun undir algert valdsvið Evrópusambandsins, enda leit hún svo á að aðeins væri um að ræða staðfestingu á því ástandi sem hafi ríkt allt frá ársbyrjun 1979. Þessi afstaða var gagnrýnd af ýmsum samtökum í sjávarútvegi og skoska þjóðarflokknum, sem

³³ Ræða Michael Howard 1. júní 2004 í Southampton.

halda því fram að tillagan geri Bretum ómögulegt að draga sig út úr sjávarútvegsstefnunni síðar.

Engin ástæða er til að efast um einlægan ásetning Íhaldsflokksins í þá veru að endurheimta yferráð yfir breskri lögsögu úr höndum Evrópusambandsins. Á hinn bóginn er ljóst að erfitt verður að ná fram þeim markmiðum með samningum og spurningin er sú hversu mikið Bretar yrðu tilbúnir að leggja undir. Í fljótu bragði virðast vera tvær leiðir fyrir Breta að endurheimta yferráðaréttinn yfir lögsögunni. Önnur er sú að breyta frumrétti ESB. Sú leið væri þvert á þróun Evrópusambandsins og þyrfti staðfestingu í öllum þjóðþingum aðildarríkjanna. Hún virðist því langsótt. Hin leiðin er að yferráðaréttur Breta yfir lögsögunni verði tryggður með afleiddri löggjöf. Hér yrði einnig á brattan að sækja m.a. vegna þess að önnur aðildarríki yrðu að samþykkja þá löggjöf – löggjöf sem þýddi að þau yrðu að sjá á bak veiðimöguleikum í breskri lögsögu.

VI. Viðaukar

1. Kvótar í ESB og skipting þeirra

Á heimasíðu DG Fish er að finna kort yfir kvóta og skiptingu þeirra eftir tegundum³⁴.

Kvótum ESB er skipt í kvóta í botnfiski, uppsjávarfiski og djúpsjávarfiskum.

1. Botnfiskur.

Heildarkvóti botnlægra tegunda nemur tæplega 2,8 milljónum tonna (2.755.616 tonn). Rúmur þriðjungur af því er sandsílakvóti eða um 900.000 tonn. Danir ráða megninu af honum. Næstur að magni til er laxkvótinn 480.000 tonn, Svíar Danir og Finnar ráða 3/4 af honum.

Þar á eftir er kvóti í spærlingi (Norway pout) sem er rúmlega 230 þúsund tonn en Danir munu einkum hafa yfir honum að ráða.

Kvóti í öðrum helstu botnfisktegundum:

- þorskur, 134.000 tonn en sjö þjóðir ráða 3/4 þess kvóta; Danir, Bretar, Þjóðverjar, Pólverjar, Svíar, Spánverjar og Frakkar.
- ufsi, 125.000 tonn. Þar ráða Frakkar meira en helmingi og Bretar, Danir og Þjóðverjar ráða yfir stærstum hluta þess sem eftir stendur.
- ýsa, 80.000 tonn, Bretar ráða næstum 2/3 ýsukvótans.
- karfi, 62.000 tonn. Belgar ráða stærstum hluta karfakvótans.
- lýsa, 48.000 tonn, Frakkar ráða tæpum helming kvótans, og Írar og Bretar tæpum fjórðungi hvor og 7 aðrar þjóðir örlitlum hlut.
- grálúða, 15.000 tonn, Þjóðverjar og Spánverjar ráða um þriðjungi hvor þjóð, Portúgalar minna og Bretar litlu.
- Kvóti í fimm tegundum flatfiska (plaice: skarkoli, sole: sólflúra, megrims: stórkjafra dab: sandkoli og lemon sole: þykkvalúra) nemur 84.000, 31.000, 27.000 og 20.000 og 7.000 tonnum. Þessum kvótum er margskipt: Bretar hafa samanlagt mest, Danir eru með talsvert í skarkola og þykkvalúru, Frakkar eru með góðan hlut í stórkjöftu og þykkvalúru, Hollendingar ráða næstum helming sólflúrukvótans og góðum hlut í þykkvalúru.
- Þá er kvóti í lýsing (hake) 45.000 tonn. Þar ráða Spánn og Frakkland stærstum hlut, en Bretar um fimmtingi.
- skötuselur, kvótinn er 39.000 tonn. Frakkar ráða næstum helmingi kvótans, Bretar fjórðungi, Belgar, Spánverjar og Írar mest af þjóðunum átta sem ráða afganginum af skötuselkvótanum.

Þegar allur botnfiskkvóti er skoðaður saman kemur í ljós að Danir eru með meira en helming af heildarkvótanum.

2. Uppsjávarfiskar.

Heildarkvóti ESB í uppsjávarfiskum nemur tæpum 4 milljónum tonna (3.957.698 tonn).

Í honum eru fimm tegundir stærstar í tonnum talið:

- síld, 719.000 tonn en sex þjóðir ráða álíka stórum hlutum hans. Danir, Bretar, Þjóðverjar Hollendingar, Finnar og Svíar eru stærstir en níu aðrar þjóðir ráða hlut í kvótanum.

³⁴ http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/pub_en.htm

- brislingur, (sprat) 672.000 tonn. Danir ráða upp undir helmingi kvótans en Svíar og Pólverjar stærstum hluta þess er eftir stendur,
- kolmunnir, 388.000 tonn. Þrjár þjóðir, Spánverjar, Danir og Bretar ráða stærstum hluta en Holland, Írland, Frakkland, Þýskaland og Portúgal nokkuð minni hluta auk Svía sem eiga óverulega hlutdeild.
- makrill, 367.000 tonn. Bretar ráða næstum helmingi, Írar nær fjórðungi, en 10 önnur ríki afganginum.
- brynstirtla, (horse mackerel) 240.000 tonn. Stærsta og nokkuð jafna hlutdeild eiga Danmörk, Spánn, Írland, Holland, Portúgal og Bretland.
- minni kvótar eru í loðnu (100.000 tonn) þar sem kvótanum er enn ekki úthlutað, ansjósu (41.000 tonn) Spánverjar ráða 3/4 kvótans og túnfiski (18.500 tonn). Frakkar Spánverjar og Ítalir ráða nær þriðjungi hver þjóð.

Danir eru með mest einstakra landa eða um fjórðung heildarkvóta í uppsjávarfiski. Bretar Hollendingar og Spánverjar eru næstir.

3. Djúpsjávartegundir.

Kvóti er í fjórum djúpsjávartegundum, samtals 38.200 tonn:

- löngu, þar sem kvótinn er 23.000 tonn. Bretar ráða um þriðjungi, Frakkar rúmum fjórðungi og Spánverjar tæpum fjórðungi.
- blálöngu, þar sem kvótinn er tæp 4.000 tonn Frakkar ráða upp undir 3/4, Bretar megninu af afganginum.
- roundnose grenadier, rúm 10.000 tonn. Frakkar ráða upp undir helmingi, Þjóðverjar rúmum fjórðungi og Danir tæpum fjórðungi.
- keilu, tæp 1.200 tonn, Frakkar ráða um 40% hans, Bretar rúmum fjórðungi.

Í hlut Frakklands kemur upp undir helmingur heildarkvóta í djúpsjávartegundum.

2. Byggðasjónarmið

Byggðasjónarmið og hagsmunir strandsvæða í ESB

Málefni dreifbýlis koma allstaðar við sögu við útfærslu á hinni sameiginlegu sjávarútvegsstefnu ESB og hefur sú nefnd ESB sem fjallar um málefni héraða, svæða og sveitarfélaga – héraðanefndin (Committee of the Regions) – látið til sín taka á þessu sviði. Einkum hefur nefndin bent á nauðsyn þess að útgerðarmenn, sjómenn og fulltrúar þeirra komi að ákvarðanatöku á öllum stigum. Hún hefur og lagt áherslu á mikilvægi þess að samstarf hagsmunaaðila, vísindamanna og sjómanna sé gott og þeim sé skapaður vettvangur innan sambandsins. Héraðanefndin hefur ráðgefandi hlutverk innan sambandsins og veitir álit varðandi löggjöf sambandsins sem er í undirbúningi. Þannig veitti hún álit fyrir um ári síðan á drögum að endurskoðun fiskveiðistefnunnar. Segja má að rauði þráðurinn sé að tekið skuli tillit til umhverfisverndarsjónarmiða, dregið verði úr afkastagetu flotans og að útgerðarmenn og sjómenn séu hafðir með í ráðum í stefnumótun.

Áhugavert er að benda á nokkur atriði í álit nefndarinnar:

*Þegar gripið er til verndarráðstafana skuli gefa sérstakan gaum að afskekktustu svæðunum, sbr. 299. gr. sáttmála ESB.

*Nauðsynlegt geti verið að minnka fiskveiðigetu (reductions in fishing effort) um allt að 60% annað hvort með því að fækka sóknardögum eða með því að draga úr stærð flotans.

*Þau skip sem ætlað er að draga úr veiðum um meira en 25% fái bætur úr þeim sjóðum sem ætlað er að standa undir því á árunum 2003-2006 og jafnframt verði auknu fé veitt í þá.

* Aðstoð verði eingöngu veitt í þeim geirum þar sem flotinn er ekki stór og fiskveiðigeta ekki mikil þannig að um leið verði hún umhverfissvænni.

*Lýst er ánægju með þá tillögu sem er í drögunum í I. viðauka að því er varðar þá undanþágu frá hinni sameiginlegu fiskveiðistefnu að aðildarríkjunum sé heimilt að takmarka veiðar innan 12 sjómílna varðandi þau skip sem hafa veitt þar í langan tíma.

*Nefndin lýsir ánægju með stefnumörkun („roadmap“) um takmarkaðan aðgang að vissum svæðum eins og Hjaltlandshólfinu þar sem það gefur til kynna frekari undanþágur frá almennu reglunni um frjálstan aðgang. Það ýti undir vernd fiskistofnanna og umhverfissvæna stefnu.

*Þá lýsir héraðanefndin yfir andstöðu við sérhverjar aðgerðir sem auka fiskveiðigetu á svæðum sem eru viðkvæm, s.s. í Norðursjó, Hjaltlandi og í Írsku hólfinu. Kallar nefndin eftir því að reynt verði að finna málamiðlun á milli meginreglunnar um frjálstan aðgang og verndunarsjónarmiða.

*Nefndin gagnrýnir rýra aðkomu fiskveiðisamtaka í stefnumörkun miðað við það sem lagt var upp með í Grænbók sambandsins.

*Nefndin lýsir yfir sérstakri ánægju með að svæði tækju þátt í ákvörðunartöku og þar með skapaðist betri skilningur fyrir eign á fiskistofnunum.

*Nefndin kallar eftir sameiginlegum vettvangi þar sem yfirvöld sjávarútvegmála, útgerðarmenn og vísindamenn vinni saman á uppbyggilegan hátt.

* Nefndin styður „bottom-up“ nálgunina mjög þar sem útgerðarmenn og sjómenn sjálfir taka þátt í ákvörðunum á öllum stigum. Mikilvægt sé að hafa útgerðarmenn og sjómenn með í ráðum og að sátt sé meðal þeirra um aðgerðir.

*Leggur til að varlega verði farið í kvóta á frjálsum markaði, þeim geti fylgt áhætta og haft neikvæð áhrif á sum strandsvæði séu ekki sett öryggisákvæði því samhliða.

3. Helstu dómafordæmi um kvótahopp

Sögulegur aðdragandi kvótahoppisins

Rekja má sögulegan aðdraganda umræðunnar um kvótahopp innan Evrópusambandsins (ESB) til aðildar Spánar og Portúgals að Evrópubandalaginu árið 1985. Í samningum um aðild þessara ríkja að EB var samið um tímabundna aðlögun þessara ríkja að sameiginlegu fiskveiðistefnunni. Spánn og Portúgal urðu því ekki hluti hinnar sameiginlegu fiskveiðistefnu fyrstu árin eftir aðild þeirra að ESB og fengu því spænsk og portúgólsk fiskveiðiskip aðeins takmarkaðar veiðiheimildir í fiskimiðum aðildarríkja ESB. Á þessum árum var afkastageta spænska fiskiskipaflotans hins vegar stórlega vannýtt. Spænskar útgerðir brugðu því á það ráð að fjárfesta í breskum útgerðarfyrirtækjum eða skrá fiskveiðiskip sín í Bretlandi í því skyni að nýta betur afkastagetu fiskiskipa sinna. Á þessum tíma sáu margar breskar útgerðir fram á að þurfa að hætta útgerð úr sér genginna fiskiskipa, án þess þó að þeim gæfist kostur á úreldingu

með aðstoð stjórnvalda. Gengu þessar útgerðir því á lagið og seldu útgerðir sínar til spænskra útgerðarfyrirtækja, sem þannig fengu aðgang að þeim veiðiheimildum sem breskum útgerðum hafði verið úthlutað frá þarlandum stjórnvöldum.

Þessi þróun sætti mikilli gagnrýni í Bretlandi og brugðu bresk stjórnvöld því á það ráð að herða mjög reglur um úthlutun veiðileyfa. Samkvæmt fiskveiðistjórnunarlægum Bretar urðu þau fiskiskip sem skráð voru í Bretlandi að fá úthlutað veiðileyfi til að þeim væri heimilt að veiða úr landskvóta Breta. Veiðileyfin tilgreindu til hvaða hafsvæða og tegunda leyfið tæki til. Jafnframt var í leyfinu mælt fyrir um nánari skilyrði sem veiðileyfishafi yrði að uppfylla í því skyni að tryggja raunveruleg efnahagslegs tengsl fiskiskipsins við Bretland. Ef veiðileyfishafi uppfyllti ekki lengur skilyrði veiðileyfisins skyldi afturkalla leyfið. Þessi skilyrði urðu tilefni til dómsmála fyrir dómstóli Evrópubandalagsins, 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 Evrópubandalagsins.

Árið 1988 samþykkti breska þingið ný siglingalög sem kváðu um að skráning fiskiskipa í Bretlandi væri háð því skilyrði að útgerð skipsins væri í eigu og undir stjórn breskra aðila. Til þess að útgerðarfélag teldist vera í breskri eigu yrði 75% eignarhlutur í félaginu að vera annað hvort í höndum breskra ríkisborga með heimilisfesti í Bretlandi eða í höndum fyrirtækja sem væru skráð í Bretlandi og væru í 75% eigu breskra ríkisborgara og væru undir stjórn breskra ríkisborgara. Framkvæmdastjórn EB höfðaði mál gegn Bretlandi til að fá þessum reglum hnekk og komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að bresku lögin væru andstæð ákvæðum stofnsáttmála ESB (Rómarsáttmálanum).³⁵

Bresk stjórnvöld (þá Íhaldsflokkur John Major í stjórn) reyndu í framhaldi af þessu að samþykka sérstaka bókun við Amsterdamsáttmála ESB en án árangurs. Þegar Verkamannaflokkurinn komst til valda 1997 undir stjórn Tony Blairs, var unnið að samkomulagi við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og gekk það eftir 1998. Mælti samkomulagið 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.

Nánari umfjöllun um reglurnar sem settar voru er að finna í 3. kafla skýrslunnar.

Kvótahoppið er ekki bundið við Bretland. Má sem dæmi nefna að hollensk fyrirtæki hafa fjárfest í frönskum útgerðarfyrirtækjum og sömuleiðis hefur svipaðrar þróunar gætt á Írlandi. Eigi að síður varpar reynsla Breta skýrustu ljósi á þróun kvótahoppsins þar sem Bretar hafa litið á það sem mikilvægt pólitísk stefnumið að sporna gegn því. Í fyrstu brugðu Bretar á það ráð að setja einhliða löggjöf sem takmarka átti kvótahoppið. Af þeim sökum voru bresk stjórnvöld tíðir gestir í dómssölum EB-dómstólsins í Lúxemborg við lok 9. og í upphafi 10. áratugar síðustu aldar. Niðurstöður dómstólsins í þeim málum varpa glöggu ljósi á þær heimildir sem aðildarríkin hafa til að sporna við kvótahoppinu. Þegar leið á 10. áratuginn tók breska stjórnin aðra stefnu í þessum málum og leitast við að ná samkomulagi við stofnanir ESB um aðgerðir í þessu skyni. Full ástæða væri til að kanna hver viðhorf breskra stjórnvalda, útgerða og annarra hagsmunaaðila í sjávarútvegi

³⁵ Dómur ECJ 4. október 1991. Niðurstaðan var sambærileg dómi í *Factortame* málinu fyrr sama ár.

eru í dag til kvótahoppisins. Í þessum áfanga verður hins vegar látið nægja að skoða nánar dómafordæmi EB-dómstólsins um heimild aðildarríkja ESB til að sporna við kvótahoppi.

Dómafordæmi um efnahagsleg tengsl og skorður við kvótahoppi

Nokkur mál sem varða kvótahoppið hafa komið til kasta dómstóls Evrópubandalagsins. Eins og áður er getið urðu aðgerðir breskra stjórnvalda til að sporna við kvótahoppinu tilefni flestra þeirra og eru dómur í þeim málum mikilvægasta heimildin um hvaða heimildir aðildarríkin hafa til að setja reglur um tengsl útgerða við aðildarríki.

Jaderow málið (C-216/87)

Tilrög málsins voru þau að Jaderow var hlutafélag sem hafði fengið veiðileyfi fyrir nokkur fiskveiðiskip í eigu þess sem skráð voru í Bretlandi. Útgáfa veiðileyfa til fiskiskipa sem skráð voru í Bretlandi var á þeim tíma m.a. háð þeim skilyrðum að a.m.k. 50% af afla skipsins skyldi landað eða umskipað í breskri höfn eða í breskri lögsögu og að skip hefði verið viðvöl í breskri höfn í a.m.k. 4 skipti á hverju 6 mánaða tímabili með a.m.k. 15 daga millibili.

Árið 1986 krafði breska sjávarútvegsráðuneytið Jaderow hf. um sannanir fyrir því fiskiskip í eigu félagsins hefðu uppfylltu þessi skilyrði á fyrri hluta ársins 1986. Í kjölfar bréfaskipta milli félagsins og sjávarútvegsráðuneytisins ákvað ráðuneytið að afturkalla veiðileyfi fyrir skip í eigu félagsins. Jaderow freistaðist þess að fá afturkölluninni hnekkt með málshöfðun fyrir breskum dómstóli sem óskaði eftir forúrskurði frá dómstóli Evrópubandalagsins. Í beiðni um forúrskurð var sérstaklega óskað eftir álitum EB-dómstólsins um hvort að skilyrði sambærileg þeim sem var að finna í bresku fiskveiðistjórnunarlögunum gætu staðist löggjöf Evrópubandalagsins.

Í niðurstöðu EB-dómstólsins er því slegið föstu að hvert aðildarríki um sig geti sett eigin reglur um hvernig staðið skuli að úthlutun veiðiheimilda úr landskvóta þess. Hins vegar þurfi slíkar reglur að samræmast löggjöf Evrópubandalagsins. Aðildarríkin geti takmarkað aðgang fiskiskipa að landskvóta sínum með því að tilgreina þau skilyrði sem fiskiskip verði að uppfylla til að geta fengið úthlutað veiðiheimildum, t.d. varðandi stærð, aldur, ástand eða búnað fiskiskips, mönnun og aðbúnað og öryggi áhafnar og heilbrigðisskipti um borð, svo dæmi séu nefnd, að svo miklu leyti sem Evrópubandalagið hefur ekki þegar sett reglur á þessu sviði.

Þá vísar dómstólinn að því markmiði landskvótakerfisins sem fiskveiðistefna ESB byggir á, að hverju aðildarríki sé tryggð hlutdeild í leyfilegum heildarafla Evrópubandalagsins. Í landskvótakerfinu felst þó undantekning frá þeirri meginreglu að aðgangur að fiskimiðum Evrópubandalagsins skuli vera jafn. Af þeim sökum geta aðgerðir sem aðildarríkin grípa til í því skyni að takmarka aðgang tiltekinna fiskiskipa að landskvóta sínum aðeins verið réttlætningarlegar ef þær eru settar í því skyni að ná fram þeim markmiðum sem búa að baki úthlutun landskvótanna. Þau markmið réttlæta að gerður sé áskilnaður um raunveruleg efnahagsleg tengsl milli fiskveiðiskips og aðildarríkis að svo miklu leyti sem slíkum skilyrðum er ætlað að tryggja að byggðalög eða landsvæði sem háð eru fiskveiðum og

skyldum atvinnugreinum njóti ávinningsins af landskvótanum. Hins vegar má ekki setja strangari skilyrði en nauðsynlegt er til að ná fram þessum markmiðum.

Dómurinn taldi að aðildarríki gætu sett ýmis viðmið til að meta hvort að fiskiskip hefðu slík raunveruleg efnahagsleg tengsl við aðildarríkið. Til dæmis mætti gera þá kröfu að fiskiskip gerðu út frá höfn í aðildarríkinu ef ekki fælist í því krafa um að fiskiskip leggi ávallt út frá höfn í aðildarríkinu. Aðildarríki getur ekki gert það að ófrávíkjanlegu skilyrði fyrir veiðileyfi að fiskiskip komi með allan afla sinn, eða fyrirfram ákveðið hlutfall hans, til hafnar í aðildarríkinu. Hins vegar getur aðildarríki litið sérstaklega til þess aflamagns sem fiskiskip komi með til hafnar í aðildarríkinu við mat á því hvort umrætt fiskiskip hafi raunveruleg efnahagsleg tengsl við aðildarríkið.

Agegate málið (C-3/87)

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 dómnum reyndi á hvort aðildarríki gæti sett það sem skilyrði að 3/4 áhafnarmedlima fiskiskips væru ríkisborgarar í einhverju aðildarríkja EB og væru jafnframt búsettir í því ríki sem skipið væri skráð og hins vegar kröfum um að skipstjóri og áhöfn skipsins greiddu til almannatryggingakerfisins í Bretlandi. Dómstólinn komst að þeirri niðurstöðu að skilyrðið um að 3/4 áhafnarmedlima skyldu vera ríkisborgara í EB-ríki væri lögmætt og vísaði um þá niðurstöðu til dóms í máli Pesca Valentia málinu (mál 223/86). Hins vegar taldi dómstólinn að búsetuskilyrðið væri alveg óskýlt 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.

Hvað skilyrði um greiðslu til almannatryggingakerfisins varðar, þá taldi dómstólinn að aðildarríkjunum væri heimilt að krefjast þess að skipstjóri og áhöfn greiddu til almannatryggingakerfisins í viðkomandi ríki, að svo miklu leyti sem ekki væri mælt fyrir um aðrar reglur í almannatryggingalöggjöf Evrópubandalagsins.

Þess má geta að í málinu reyndi einnig á hvort að sjómenn sem ráðnir voru upp á hlut teldust launþegar en heimild til að beita aðlögunarákvæðum í samningi um aðild Spánar að EB tóku aðeins til launþega. Taldi dómstólinn að sjómenn ráðnir á hlut teldust vera launþegar og væri Bretum því heimilt að beita aðlögunarákvæðunum gagnvart spænskum sjómönnum.

Factortame (C-221/89)

Tildrög málsins voru þau að Factortame og fleiri útgerðarfélög í eigu Spánverja höfðu skráð spænsk fiskiskip í Bretlandi og jafnframt fest kaup á breskum fiskiskipum. Samkvæmt bresku siglingalögunum frá 1988 var þessum útgerðum skylt að skrá skip sín að nýju í samræmi við nýjar og hertar reglur, sem m.a. gerðu það að skilyrði að skip væru bæði í eigu og undir stjórn breskra aðila (sjá nánar um skilyrðin í umfjöllun hér að framan). Þar sem skip í eigu Factortame og annarra útgerðarféлага í eigu spænskra aðila uppfylltu ekki skilyrði til að skrá sig skipin samkvæmt þessum nýju reglum höfðu þau mál á hendur breskum stjórnvöldum fyrir dómstól í Bretlandi til að leitast við að fá

Þessum reglum hnekk. Óskaði breski dómstólinn eftir forúrskurði dómstóls Evrópubandalagsins.

Í niðurstöðu sinni áréttaði EB-dómstólinn að hvert aðildarríki fyrir sig gæti ákveðið hvaða reglur skyldu gilda um skráningu skipa sem sigldu undir fána þess. Slíkar reglur yrðu þó að vera í samræmi við löggjöf Evrópubandalagsins. Dómstólinn taldi að því marki sem skráning fiskiskips væri liður í að stunda atvinnustarfsemi mættu reglur um skráningu ekki fela í sér takmörkun á staðfesturétti innan Evrópubandalagsins. Taldi dómurinn að reglur sem kæmu í veg fyrir skráningu skipa í eigu ríkisborgara eða fyrirtæki frá öðrum aðildarríkjum stæðust ekki ákvæði um staðfesturétt og fælu jafnframt í sér brot á því ákvæði í stofnsáttmála EB sem legði bann við mismunun á rétti til fjárfestinga á grundvelli þjóðernis. Þá stæðust reglur um að eigendur, stjórnarmenn og stjórnendur í útgerðarfyrirtækjum skyldu vera búsettir í Bretlandi heldur ekki ákvæði Rómarsáttmálans um staðfesturétt.

Dómstólinn taldi hins vegar að heimilt væri að kveða á um að útgerð fiskiskips sem skráð væri í aðildarríki skyldi vera stjórnað frá því ríki, enda fælist í staðfestuhugtakinu að fyrirtæki sem hefði staðfestu í einu aðildarríki stundaði starfsemi sína í því ríki og væri um leið stjórnað þaðan. Hins vegar gæti slík regla ekki útilokað að fyrirtæki gæti stofnað dótturfyrirtæki sem hefði með höndum útgerð á grundvelli ákvæðanna um staðfesturétt. Þess má geta að í niðurstöðu sinni tók dómstólinn það sérstaklega fram að í ljósi þess að siglingalögin bresku fjölluðu ekki um úthlutun veiðiheimilda úr landskvóta Breta yrðu ákvæði þeirra ekki réttlætt með því að vísa til landskvótakerfisins.

Framkvæmdastjórnin gegn Bretlandi (C-246/89)

Eins og áður er getið höfðaði framkvæmdastjórn Evrópusambandsins mál gegn breskum stjórnvöldum fyrir EB-dómstólnum til að fá hnekk þeim ákvæðum í bresku siglingarlöggjöfinni sem gerði beina eignaraðild breskra ríkisborgara eða fyrirtækja í eigu þeirra skilyrði fyrir skráningu fiskiskipa í Bretlandi. Í niðurstöðu sinni ítrekaði dómurinn, eins og í Factortame-málinu, að reglur bresku siglingarlaganna um skilyrði fyrir skráningu væru ekki liður í að úthluta veiðiheimildum úr landskvóta Breta og gæti tilvist landskvótakerfisins því ekki réttlætt slíkar reglur. Taldi dómurinn að ákvæði í bresku siglingarlaganna væru í andstöðu við ákvæði stofnsáttmála EB um bann við mismunun og staðfesturétt.

4. Helstu dómafordæmi um valdheimildir Evrópusambandsins í sjávarútvegi

Í máli 2, 4 og 5 frá 1976 (Kramer et al.) kemst dómurinn að þeirri niðurstöðu að Evrópusambandið hafi umboð til að taka allar ákvarðanir um vernd fiskistofna og lífríkis sjávar. Í máli 141 frá 1978 (French Republic v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) segir dómurinn að Bretum hafi verið óheimilt að grípa til verndaraðgerða án þess að ráðfæra sig við önnur aðildarríki og leita eftir fyrirframsamþykki þeirra. Í máli 804 frá 1979 (Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) segir dómurinn

að Evrópusambandið hafi fullt og óskorað umboð til að setja reglur um vernd fiskistofna frá því að 6 ára fresturinn sem gefinn var í aðildarsamningi Bretlands rann út. „Aðildarríki hafa því ekki nokkra heimild til að grípa til verndaraðgerða innan eigin lögsögu ... færsla umboðs á þessu sviði til Evrópubandalagsins er fullt og ákveðið.³⁶“ Dómurinn kemst að þeirri niðurstöðu að jafnvel þó Evrópusambandið hafi brugðist skyldu sinni til að setja reglur þá veiti það ekki strandríkinu rétt til einhliða aðgerða.

Í dómi frá 16. janúar tilgreinir Evrópudómstóllinn hvenær aðildarríkin geti hugsanlega sett reglur á þessu sviði: „... aðildarríki getur einungis gripið til aðgerða til verndar eða stjórnunar fiskveiða ef þær aðgerðir taka aðeins til staðbundinna stofna sem eru einungis nýttir af viðkomandi ríki eða ef þær setja tæknileg skilyrði fyrir veiðum þegar slík skilyrði taka ... eingöngu til útgerða viðkomandi ríkis og eru í samræmi við Evrópulöggjöf og skilyrði hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu.³⁷“

5. Helsta löggjöf Evrópusambandsins um sjávarútveg³⁸

Þegar hefur verið fjallað um nokkuð um lagaheimildir sjávarútvegsstefnunnar í kafla III og tæpt er á mikilvægasta dómafordæmi í undirkafla VI 3 og 4 hér fyrir ofan.

Flokka má lagaheimildir ESB í frumrétt og afleiddan rétt. Rómarsáttmálinn með þeim breytingum sem gerðar hafa verið með seinni sáttmálum geymir frumréttarheimildir í sjávarútvegi. Mikilvægastar eru grein 3 og greinar 32 til 38. Hafa ber í huga einnig að aðildarsamningar hafa sömu réttarstöðu og sáttmálarnir og fjallað eru um sjávarútveg í þeim.

Þegar litið er til afleidds réttar þá eru mikilvægustu reglugerðirnar tvær: Reglugerð ráðsins nr. 2370/2002 og 2371/2002 frá 20. desember 2002. Yfirlit yfir og texta allra reglugerða, tilskipana og ákvarðana ESB um sjávarútveg sem er í gildi á hverjum tíma má finna á vef Evrópusambandsins³⁹.

³⁶ Judgment of the Court of 5 May 1981. Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Sea fisheries - Conservation measures. Case 804/79.

³⁷ Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 16 January 2003. Criminal proceedings against Annie Pansard and Others, en présence du Comité Région pêches maritimes. Reference for a preliminary ruling: Tribunal de grande instance de Dinan - France. Case C-265/01.

³⁸ Yfirlit yfir helstu lagaheimildir sjávarútvegsstefnunnar má m.a. finna í bók Óttars Pálssonar og Stefáns Más Stefánssonar: Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins. Bókaútgáfa Orators (2003).

³⁹ http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/ind/en_analytical_index_04.html

6. Ræða utanríkisráðherra í Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik í Berlín 14. mars 2002

**Staða Íslands í miðju Atlantshafi
Efnahagsleg tengsl við Evrópu — tengsl við Bandaríkin í varnarmálum**

Hinn vanrækti norðvesturhluti Evrópu

Kæri Hans Dietrich, virðulegir gestir, dómur og herrar

Tengsl Íslands og Þýskalands hafa lengi verið sterk. Á þessu ári fögnum við því að formleg samskipti hafa verið milli Þýskalands og Íslands í hálfu öld. Það var fyrir nákvæmlega 50 árum, í mars 1952, að utanríkisráðuneyti Sambandslýðveldisins Þýskalands hafði samband við aðalræðismann okkar í Hamborg og tilkynnti honum að ríkisstjórn Sambandslýðveldisins Þýskalands óskaði eftir því að taka upp stjórn mála-samband við Ísland. Í bréfi sínu lét Konrad Adenauer, kanslari og utanríkisráðherra Sambandslýðveldisins, í ljós von sína um að Ísland yrði við þessari ósk og vísaði til „die alten, vertrauensvollen Beziehungen zwischen Deutschland und Island“. Ég er þess fullviss að tengslin milli landa okkar munu áfram byggjast á trausti.

En ég sný mér nú að kjarna máls míns hér í dag — hugsanlegri valkreppu sem staða Íslands í miðju Atlantshafinu hefur í för með sér, að því er varðar tengsl þess við Evrópu annars vegar og Bandaríkin hins vegar. Í hnotskurn felst valkreppan í tveimur spurningum: Í fyrsta lagi: „Stangast tengsl okkar við Bandaríkin í varnarmálum á við efnahagsleg og önnur tengsl okkar við Evrópu?“ Í öðru lagi og sem alvarlegra er: „Af hverju tekur Ísland ekki til athugunar að ganga í Evrópusambandið þegar tekið er mið af því hve nán og víðtæk samvinna þess er við Sambandið?“

Fyrst vil ég gera skýra grein fyrir eftirfarandi atriðum. Aðild að Evrópusambandinu er ekki á stefnuskrá íslensku ríkisstjórnarinnar sem stendur. Raunar er hún ekki í stefnuskrá neins stjórn mála-flokks. Engu að síður hefur verið töluverð umræða um málið á síðustu tveimur árum. Allt frá því að ég lagði fram viðamikla skýrslu á Alþingi, „Staða Íslands í Evrópusamstarfi“, hefur verið töluverð umræða um málið, bæði á Alþingi og jafnvel enn meiri utan þess.

Íslendingar eru almennt mjög áhugasamir um Evrópusambandið. Reyndar sýndu niðurstöður skoðanakönnunar, sem var gerð fyrir þremur vikum, að tveir af hverjum þremur Íslendingum eru fylgjandi því að hafnar verði viðræður um aðild að Evrópusambandinu. Þrátt fyrir óáreiðanleika skoðanakannana er ekki óeðlilegt að útlendingar spyrji hvað sé á seyði. Er íslenska ríkisstjórnin úr öllum tengslum við almenning, gæti einhver spurt.

Ísland hefur aldrei sótt um aðild að Evrópusambandinu. Ég tel mig geta fullvissað ykkur um að við förum mjög varlega í sakirnar varðandi umsókn nema augljóst sé að aðild sé vænlegur kostur fyrir okkur. Við leggjum ekki í vana okkar að gefa loforð sem við getum ekki staðið við eða taka á okkur skuldbindingar sem við getum ekki uppfyllt.

Ísland og Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA)

Við erum Evrópuþjóð — við eigum sameiginlegra hagsmuna að gæta með öðrum þjóðum í Evrópu og, það sem ef til vill er mikilvægara, örlög okkar ráðast í sameiningu.

Eins og þið öll þekkið varð drifhvatinn til friðar og samvinnu í Evrópu til þess að tvær mismunandi leiðir voru farnar, annars vegar með stofnun Efnahagsbandalags Evrópu og Fríverslunarsamtaka Evrópu hins vegar. Þau lönd sem höfðu þörf fyrir samvinnu, sem virtist, í mörgum tilvikum, ekki þrengja að nýlega fengnu sjálfstæði þeirra, völdu Fríverslunarsamtökin.

Þróun innri markaðarins og sú staðreynd að EFTA-ríkin og Evrópubandalagið eru innbyrðis háð hvert öðru leiddi til þess að EES-samningnum var komið á. Austurríki, Finnland og Svíþjóð ákváðu fljótlega að gerast aðilar að Evrópusambandinu og hurfu þannig úr hópi þeirra landa sem mynduðu máttarstólpa EES-samningsins innan Fríverslunarsamtakanna og eftir urðu Ísland, Liechtenstein og Noregur. Sviss kaus að fara aðra leið en farin var með EES-samningnum og hefur gengið frá tvíhliða samningum á sjö sviðum.

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið

Með aðild að EES-samningnum tókum við þátt í innri markaði Evrópusambandsins og höfum innleitt um 80% af allri löggjöf sem tengist honum. Við höfum tekið mjög alvarlega allar skuldbindingar okkar samkvæmt þessum samningi og ég tel að líta megi á okkur sem góða og dygga þátttakendur í innri markaðinum.

Samningurinn hefur gefist vel fyrir Íslendinga ekki síst að því leyti að hann hjálpaði okkur að færa löggjöf okkar og skipan efnahagsmála til nútímalegra horfs og þar með gert okkur samkeppnishæfari. EES-samningurinn hefur einnig orðið okkur vettvangur fyrir eðlilega óskir um samstarf við nágretta okkar í Evrópu með því að gefa okkur færi á að greiða til og taka þátt í áætlunum Bandalagsins um rannsóknir og þróun sem og á öðrum sviðum.

Auk þess sem við tókum fullan þátt í innri markaðnum sýnum við samstöðu með þeim svæðum í Evrópu, þar sem velmegun er minni, með fjárframlögum í sjóði sem stofnað var til við gildistöku samningsins. Ég álít að þetta eitt sýni að samvinnan á Evrópska efnahagssvæðinu er einstök í flokki annarra samstarfssamninga Evrópusambandsins. Löndin á Evrópska efnahagssvæðinu eru einu löndin utan Evrópusambandsins sem greiða framlag til þess að efla samheldni í Sambandinu.

Samstarf í öryggis- og varnarmálum

En hin nána þátttaka okkar í Evrópusamstarfinu nær mun lengra en til innri markaðarins. Ísland hefur, sem aðildarríki Atlantshafsbandalagsins, fylgst með því hvernig stefna Evrópusambandsins í öryggis- og varnarmálum hefur þróast. Þó að margar jákvæðar hliðar

séu á þeirri stefnu hefur hún engu að síður leitt til þess að Ísland á nú í fyrsta sinn engan fulltrúa á marghliða umræðufundum þar sem teknar eru grundvallarákvarðanir í öryggis- og varnarmálum í Evrópu. Við eigum ekki fulltrúa á þeim fundum vegna þess að við erum ekki í Evrópusambandinu.

Það er mjög mikilvægt, eftir því sem stefna Evrópusambandsins í öryggis- og varnarmálum þróast, að það verði ekki til þess að klofningur verði í hópi bandamanna í Evrópu innan Atlantshafsbandalagsins eða að það breyti Bandalaginu í vettvang sem er fyrst og fremst ætlaður tvíhliða tengiliðum hjá Evrópusambandinu og Bandaríkjunum og aðrir bandamenn, eins og Íslendingar, lendi þar með milli stafs og hurðar.

Hinir skelfilegu atburðir hinn 11. september 2001 leiddu berlega í ljós hve landið okkar er öðrum háð í öryggismálum og einnig afhjúpuðu þeir varnarleysi okkar allra sem og máttugasta bandamanns okkar. Vísbendingar eru um að þau öryggismál, sem Bandaríkin setja í forgang í stríðinu gegn hryðjuverkum, séu að færast frá Evrópu. Stríðið gegn hryðjuverkum og sú vinna að nýrri stefnumótun, sem fylgir því, hefur þegar valdið breytingum innan Atlantshafsbandalagsins. Áætlanir um aðlögun á stjórn aðgerða Bandaríkjamanna gæti einnig haft áhrif á uppbyggingu Atlantshafsbandalagsins. Þessi þróun má ekki leiða til þess að tengslin yfir Atlantshafið veikist. Ég er þess fullviss að svo lengi sem við viðhöldum þessum tengslum muni Ísland ekki standa andspænis raunverulegri valkreppu í varnarmálum.

Ísland fylgir Evrópusambandinu af fullri einurð í flestum málum. Í utanríkismálum, mannréttindamálum og umhverfismálum er öruggt að við erum áreiðanlegur bandamaður.

Schengen

Viðleitni okkar til þess að samlagast, að eins miklu leyti og unnt er, ef tekið er tillit til þess að við stöndum utan Evrópusambandsins, kemur mjög greinilega fram í þátttöku okkar í Schengen-samstarfinu. Þetta er ekki síst að þakka skilningi Þýskalands og annarra aðildarríkja Evrópusambandsins í Norður-Evrópu. Það er allri Evrópu í hag að viðurkenna að Ísland sé að fullu hluti af Schengen-svæðinu með ábyrgð til jafns við hin aðildarríkin. Einnig að þessu leyti gætum við stefnt í voða öryggi alls svæðisins ef ekki næst samvinna milli allra sem hlut eiga að máli. Við getum ekki leyft okkur að til verði tveir flokkar aðildarríkja á þessu svæði.

Því ekki aðild?

Eins og þið sjáið erum við í nánú samstarfi við evrópskar stofnanir. Það er rétt að íslenska þjóðin þarf að taka afstöðu til fjölmargra málefna. Þar sem við höfum aldrei sótt um aðild að Evrópusambandinu hafa umræður um kosti og galla hugsanlegrar aðildar aldrei náð að mótast að fullu. Til eru þeir t.d. sem líta á evruna sem aðalrökin fyrir aðild en einnig eru þeir sem telja hana vera í veginum. Spurningin um fullveldi er einnig mikilvæg. En ég veit að erlendis spyrja ýmsir: Af hverju sækja Íslendingar ekki einfaldlega um aðild að Evrópusambandinu?

Áður en þessari spurningu er svarað er rétt að hafa nokkur inngangsorð. Ég skal lýsa landinu mínu í fáum orðum frá mínum sjónarhóli. Ísland er á miðjum flekamótum milli Evrópu og Ameríku. Við vöktum hliðið til vesturs — við erum áfangi á leiðinni vestur. Við erum í raun sá hlekkur sem tengir heimsálfurnar tvær.

Ásamt nágrönnum okkar í Færeyjum, Grænlandi og Noregi og einnig norrænum frændum okkar búum við að sameiginlegum menningararfi með öðrum þjóðum Evrópu. Sem norrænt land finnum við til mikillar samkenndar með þeim væntingum til evrópskar þjóðfélagsgerðar að góður efnahagur og velmegun haldist í hendur við félagslega ábyrgð og umhyggju.

Ásamt nágrönnum okkar í Norður-Atlantshafi sköpum við jafnvægi í hinni dásamlegu og fjölbreyttu matargerð í Evrópu. Fiskurinn okkar í hinni risastóru matarkistu Atlantshafsins kemur til viðbótar við dýrindis kjötmeti á meginlandi Evrópu, korntegundum gósenakranna, framandi ávöxtum og eðalvínnum suðursins. Ég held því fram að Evrópa án hins vanrækta norðvesturhluta sé ófullkomin Evrópa.

Það er mikilvægt að skilja að Ísland er tiltölulega nýlega orðið sjálfstætt ríki þó að íslensk þjóð hafi verið til í meira en þúsund ár. Hluti af baráttu okkar fyrir fullveldi, sem við fengum árið 1918, var að ná yferráðum yfir auðlindum okkar. Baráttan hélt áfram eftir 1918 með ýmiss konar deilum um fiskveiðiréttindi. Baráttan um yferráð yfir auðlindum okkar er nátengd því að við erum sjálfstæð þjóð — fiskveiðar eru hornsteinn efnahags okkar — en enn eru fiskafurðir tveir þriðju af útflutningsverðmætum okkar. Yferráð yfir eigin auðlindum þýðir að við getum stjórnað framtíð okkar — þau ráð sem við höfum til að komast af efnahagslega verða að vera í okkar höndum.

Þetta leiðir mig að lykilsvarinu við þeirri spurningu hvers vegna Ísland hefur aldrei sótt um aðild að Evrópusambandinu. Það felst í sameiginlegri fiskveiðistefnu Evrópu-sambandsins og að vissu marki einnig í sameiginlegri landbúnaðarstefnu þess.

Hin sameiginlega fiskveiðistefna Evrópusambandsins

Markmiðin með hinni nýju fiskveiðistefnu eru mjög lofsverð - bætt framleiðni og tækni, stöðugleiki á markaði og öruggt framboð sjávarafurða á sanngjörnu verði. Enn fremur verður öll viðleitni til að ná þessum markmiðum að samrýmast meginreglunum um baráttu gegn mismunun, um umhverfisvernd og neytendavernd. Markmiðið er ábyrg hagnýting sjávarauðlinda til langs tíma með hagsmuni allra að leiðarljósi.

Það er erfitt að finna rök gegn þessum markmiðum. Það er raunar álit okkar að á Íslandi sé mjög skilvirkt stjórnunarkerfi sem hefur verið reynt til margra ára og tryggir að þessum markmiðum sé náð. Auk þess stjórnnum við fiskveiðum okkar á þann hátt sem okkur er nauðsyn, þ.e. sem efnahagslega sjálfbærri starfsemi til langs tíma.

Ekki er þó ætlun mín að leggja út í ítarlega greiningu á sameiginlegu fiskveiðistefnunni. Mér er einmitt kunnugt um að í Evrópusambandinu er nú unnið að því að taka á ýmsum vandamálum við endurskoðun sameiginlegu fiskveiðistefnunnar en henni verður að vera

lokið fyrir árslok. Hvað sem því líður, með tilliti til þess sem ég hef sagt um mikilvægi fiskveiða fyrir Ísland, hljótið þið að skilja að okkur kæmi aldrei til hugar að setja stjórnun auðlinda okkar í hendur annarra.

Þið skiljið að okkur reynist erfitt að sjá fyrir okkur ráð sjávarútvegsráðherra frá þrjátíu ríkjum, og á meðal þeirra töluverðan fjölda frá ríkjum sem eiga ekki land að sjó, blanda sér í viðkvæmar ákvarðanir sem snerta fiskveiðiheimildir, kvóta, möskvastærð o.s.frv. í íslenskri landhelgi. Það er ekki þar með sagt að við getum ekki t.d. komið okkur saman um sameiginleg, almenn markmið sem eru í samræmi við grundvallarmarkmið sameiginlegu fiskveiðistefnunnar. Rétt er að bæta því við í þessu sambandi að eitt sérkenni fiskveiða er að þær má stunda við strendur lands án þess að þær skili nokkrum efnahagslegum ávinningi til viðkomandi lands. Þetta er enn ein ástæðan fyrir varkárni okkar.

Hvað þýðir „sameiginleg“?

Ég álit að til geti verið lausn á þessu vandamáli. Hún felst að hluta til í merkingu orðsins „sameiginlegur“ í samhengi við fiskveiðistefnuna og að hluta til í hinni mikilvægu hugmynd um dreifræði.

Skoðum fyrst sameiginlegu fiskveiðistefnuna. Mér finnst augljóst að Evrópusambandið verður að hafa sameiginlega fiskveiðistefnu vegna þess að fiskistofnar þess eru í flestum tilvikum sameiginlegir, þ.e. tvö eða fleiri ríki skipta þeim með sér. Bretland, Belgía, Þýskaland og Holland veiða t.d. úr sömu stofnum. Þeir eru sameiginleg auðlind og það er skynsamlegt að hafa sameiginlegar reglur um hvernig þeim skal stjórnað og skipt.

Sameiginleg stefna í málum er varða sameiginlega auðlind

Það er vert að taka eftir því að ekki er til sameiginleg stefna í sama skilningi fyrir skóga, svo dæmi sé tekið, sem eru mjög mikilvægir fyrir Finna, eða fyrir olíu og gas, sem eru afar mikilvæg fyrir Bretland. Þetta er vafalaust vegna þess að auðlindin, sem um er að ræða, er ekki sameiginleg. Slík hugmynd er í raun óhugsandi — þessar auðlindir tilheyra umræddum löndum.

Orðið „sameiginlegur“ er enn notað í annarri merkingu að því er tekur til sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar. Það vísar hér ekki til sameiginlegra auðlinda. Það er ekkert sem heitir sameiginlegt eignarhald á landi eða búpeningi. Það sem er sameiginlegt er markaðurinn sem stjórna þarf aðgangi að til þess að koma í veg fyrir offramleiðslu.

Sameiginleg stjórnunarstefna fyrir sameiginlega auðlind — í því felst lausnin. Það kann að koma ykkur á óvart að hið mikla magn af fiski í kringum Ísland, sem efnahagur okkar byggist á, er ekki sameiginleg auðlind. Við höfum ekki stimplað „íslensk framleiðsla“ á hann en ég get fullvissað ykkur um það að sérfræðingar í sjávarútvegi um heim allan, þ.m.t. í Evrópusambandinu, viðurkenna almennt að flestir fiskistofnar við Ísland séu innan íslensku landhelginnar. Þeir eru því ekki sameiginleg auðlind fremur en finnsk tré eru sameiginleg auðlind eða bresk olía.

Auðvitað finnast tilteknir fiskistofnar sem eru sameign okkar og annarra landa — fisktegundir sem flakka til úthafssvæða og eru undir alþjóðlegri stjórn. Síld og loðna eru dæmi um slíkar tegundir. Þar sem fiskistofn er sameign er nauðsynlegt að hafa sameiginlega stjórnunarstefnu. Hinn kosturinn er að allir hafi frjálsan aðgang sem mun leiða til ofveiði.

Það ætti ekki að koma á óvart að í sameiginlegri fiskveiðistefnu Evrópusambandsins er það sjálfgefið að allir fiskistofnar séu sameiginlegir. Þetta leiðir einfaldlega af legu Evrópusambandsins eins og hún var. Höfundar fiskveiðistefnunnar gerðu aldrei ráð fyrir þeim möguleika að til væru fiskistofnar sem tilheyrðu einungis einu landi. En ég spyr: er það sanngjarn að ætlast til þess að Ísland eða raunar nokkur önnur þjóð í Norður-Atlants-hafi lagi sig að stefnu þar sem aldrei hafði verið gert ráð fyrir málefnum þeirra?

Þó höfum við aldrei fengið skilaboð annars efnis frá Evrópusambandinu. Við viðurkennum að beita verður réttarreglum en beitingin verður að taka mið af aðstæðum! Getur nokkur ímyndað sér það í raun að við gætum sótt um inngöngu í félag sem krefðist þess að það tæki við stjórninni á einu auðlind okkar? Það er allri Evrópu til hagsbóta að allar þjóðir geti nýtt sem best auðlindir sínar og möguleika.

Í hverju felst lausnin?

Við höfum nú þegar dæmi um að fundnar hafa verið frumlegar lausnir við nýjar aðstæður. Sem dæmi má taka að í tengslum við landbúnaðarstefnuna er áhugavert að við síðustu stækkun voru fundnar leiðir til að taka tillit til þess að Evrópusambandið var ekki aðeins að stækka, heldur varð einnig eðlisbreyting á Sambandinu — það náði nú til loftslagssvæða sem það hafði aldrei náð til áður. Allt í einu tilheyrði Evrópusambandinu norðurskautssvæði með freðmýrum! Til að taka tillit til þessara nýju aðstæðna fékk landbúnaður norðan við 62. breiddargráðu sérstaka stöðu. Ég sé fyrir mér að þetta snerti a.m.k. hluta af þeim málum sem varða okkur miklu.

Þá er spurningin hvort unnt sé á sama hátt að finna nýjar lausnir við framkvæmd fiskveiðistefnunnar. Mér virðist það koma skýrt fram í reglum um framkvæmd stefnunnar að íslenska efnahagssvæðið geti verið sérstakt stjórnunarsvæði og fiskveiðikvótum væri úthlutað miðað við fyrri fiskveiðar og yrðu þannig áfram í höndum Íslendinga.

Þetta er þó ekki nægjanlegt — jafnvel þótt hlutfallslegur stöðugleiki tryggi í raun að ríki haldi hefðbundnum fiskveiðiréttindum sínum þá er hefðin ein og sér ekki nóg fyrir okkur. Sá fræðilegi möguleiki væri alltaf fyrir hendi að meirihluti ríkja gæti reynt að fá fram með þrýstingi breytingar á hlutfallslegri eign Íslands. Þótt þetta sé ólíklegt getum við ekki byggt efnahagslega framtíð okkar á slíkri óvissu.

Ég er þeirrar skoðunar að nauðsynlegt sé að skilgreina hinar sérstöku aðstæður varðandi íslenska fiskveiðilandhelgi innan sameiginlegu fiskveiðistefnunnar og þá sem sérstaka tegund landhelgi. Þetta væri ekki frávik frá sameiginlegu fiskveiðistefnunni heldur sérstök framkvæmd stefnunnar sem löguð yrði að nýjum aðstæðum til þess að ákvarðanir

yrðu teknar á Íslandi um nýtingu náttúruauðlinda okkar sem önnur ríki í Evrópu-sambandinu deila ekki með okkur.

Dreifræði (subsidiarity)

Til er önnur mjög mikilvæg hugmynd sem hefur mótast innan Evrópusambandsins og ég álít að gæti verið til hjálpar í þessu máli. Það er hugmyndin um dreifræði. Meginreglan um dreifræði gerir það mögulegt að taka ákvarðanir sem næst þeim sem þær munu hafa áhrif. Markmiðið með dreifræði er að tryggja að sameiginlegar reglur séu ekki settar þar sem þeirra er ekki þörf eða þær eru óæskilegar. Ef dreifræðisreglunni væri beitt á sameiginlegu fiskveiðistefnuna myndi hún gera það að verkum að unnt væri að viðurkenna hin staðbundnu grundvallarsérkenni fiskveiða við Ísland.

Þessi röksemdafærsla á ekki einungis við um Ísland. Ég get sagt ykkur að svipaðar aðstæður eru, að mínu mati, fyrir hendi í Færeyjum, á Grænlandi og í Noregi. Raunar væri hægt að halda því fram að allur norðvesturhluti Evrópu í Atlantshafinu sé utan Evrópusambandsins, ekki vegna markmiða sameiginlegu fiskveiðistefnunnar heldur vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar hennar. Ég þarf varla að minna ykkur á það að Norðmenn hafa sagt „nei“ tvisvar. Grænlandingar kusu einnig að vera ekki með.

Ísland tilheyrir Evrópu

Það er vel skiljanlegt að málefni suður- og austurhlutans hafi verið efst á baugi innan Evrópusambandsins. Við höfum EES-samninginn sem gegnir sínu hlutverki vel og af hálfu Evrópusambandsins eru engin vandkvæði með hann að kalla. En ég hef fært sterk rök fyrir því að nauðsynlegt sé að uppfæra hann til samræmis við Maastricht- og Amsterdam-sáttmálann en þeim rökum hefur framkvæmdastjórnin ekki sýnt mikinn skilning enn. Engu að síður er það svo að á meðan EES-samningurinn er undirstaða þátttöku okkar í Evrópusamstarfi er nauðsynlegt að hann haldi áfram að gegna sínu hlutverki.

Fyrir mitt leyti fæ ég ekki séð valkreppu í samskiptum okkar við Evrópu annars vegar og Bandaríkin hins vegar. Sterk Evrópa, sem nær til margra landa, þarfnast þess að til sé traustur hlekkur yfir Atlantshafið. Það eru sameiginlegir hagsmunir Íslands, Evrópu — og Bandaríkjana — að Evrópa sé sterk, heil og frjáls og að tengslin yfir Atlantshafið haldist ávallt öflug. Hér er engin valkreppa.

En, eins og ég gaf til kynna í byrjun þessa ávarps, er önnur valkreppa fyrir hendi en hún tengist sambandi Íslands við Evrópusambandið. Við erum áhugasamir og virkir þátttakendur í Evrópusamstarfi. Í þessu sambandi er mér kunnugt um að margir innan Evrópusambandsins hafa tilhneigingu til að álása EFTA-löndunum fyrir að velja úr það besta af því sem Evrópa hefur upp á að bjóða. Samkvæmt þessari kenningu tinum við aðeins stærstu og safaríkustu berin.

Ég er ekki sammála þessari lýsingu og ég hef þegar lýst því hvernig við tökum þátt í

starfsemi Evrópusambandsins á nær öllum sviðum og sýnum fram á samstöðu okkar. Vandkvæðin liggja í því að þótt við höfum sýnt að við viljum fúslega fá skerf af nánast öllu því sem er á boðstólum á matseðlinum þá hefur okkur ekki verið boðið til borðs með skilyrðum sem við getum í raun tekið til skoðunar. En eins og ég hef bent á er til hugsanleg lausn á þessum vanda. Það er á valdi stjórnámálanna, bæði í Evrópu og á Íslandi, að móta framtíðina á þessum grunni. Við lítum með tilhlökkum til samstarfsins með vinum okkar í þeim anda.