

Hafnarfirði 20. janúar 2024

**Til:**

Matvælaráðuneytið

Borgartúni 26, 105 Reykjavík

Netfang: [mar@mar.is](mailto:mar@mar.is), [jon.stefansson@mar.is](mailto:jon.stefansson@mar.is)

**Frá:**

Porto lögmannsstofa

Bæjarhrauni 6, 221 Hafnarfirði

Björgvin H. Fjeldsted, lögmaður

Netfang: [bjorgvin@portolog.is](mailto:bjorgvin@portolog.is)

f. h.

Breiðavík ehf., kt. 620597-2529

Háarifi 53, 360 Hellissandur

Netfang: [breidavik@gmail.com](mailto:breidavik@gmail.com)

**Efni: Athugasemdir við tillögur sveitarfélagsins Skagastrandar að sérreglum vegna úthlutunar á byggðakvóta fiskveiðiaríð 2023-2024.**

---

Vísað er til tillagna sveitarfélagsins Skagastrandar að sérreglum fyrir úthlutun byggðakvóta sem samþykktar voru á fundi sveitarstjórnar sveitarfélagsins 22. desember síðastliðinn.

Á fundinum var lögð fram m. a. sú tillaga að 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 1370/2022 um úthlutun byggðakvóta til fiskiskipa á fiskveiðiarínu 2022/2023 yrði felld út. Gert er ráð fyrir að vísa hafi átt til reglugerðar nr. 852/2023. Málsgreinin sem lagt er til að felld verði út er svohljóðandi:

*Heimilt er að úthluta aflamarki byggðarlaga til fiskiskipa, sem uppfylla skilyrði a- og b-liðar og eru í eigu eða leigu einstaklinga eða lögaðila með heimilisfang í öðru byggðarlagi en umsókn um byggðakvóta beinist að, ef þeir stunda einnig útgerð með skip sem skráð eru í því byggðarlagi sem þeir hafa heimilisfang í.*

Grunnrök að baki þessu ákvæði eru að almennt sé málefnalegt að úthluta byggðakvóta byggðarlags að jöfnu til skipa í eigu aðila sem búa í öðru byggðarlagi ef viðkomandi skip gerir að stóru eða öllu leyti út í því sveitarfélagi sem úthlutar byggðakvótanum. Skip í eigu aðila í öðru byggðarlagi getur þannig komið með nýjar tekjur inn í það byggðarlag sem gert er út frá sem annars hefði ekki notið við. Ákvæðið felur í sér almenna meginreglu sem hefur að verndarandlagi heildarhagsmuni viðkomandi byggðarlags í hverju tilviki fyrir sig. Viðurkennd lögskýringarsjónarmið leggja svo til að öll frávik frá reglunni beri að skýra þröngt.

Í 5. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða er að finna heimild ráðherra til að setja reglugerð um fyrirkomulag úthlutunar byggðakvóta. Í ákvæðinu er kveðið á um að ráðherra skuli setja í reglugerð almenn skilyrði fyrir úthlutun aflaheimilda skv. 2. tölul. 1. mgr. ákvæðisins til fiskiskipa innan einstakra byggðarlaga. Fram kemur að ráðherra geti heimilað á grundvelli rökstuddra tillagna sveitarstjórnar að sett verði sérstök skilyrði fyrir úthlutun aflaheimilda í einstökum byggðarlögum er víkja frá eða eru til viðbótar hinum almennu skilyrðum. Skuli slík skilyrði byggja á málefnalegum og staðbundnum ástæðum og vera í samræmi við hagsmuni viðkomandi byggðarlaga.

Í nefndarálitinu að baki ákvæðinu sagði eftirfarandi: „Erfitt er að koma auga á allar málefnalegar og staðbundnar þarfir sem réttlætt geta frávik en ráðherra ber undir öllum kringumstæðum að meta þær sjálfstætt með hliðsjón af þeirri meginhuqsun að byggðakvóta skuli að jafnaði nýta til þess að ná fram þeim margfeldisáhrifum sem að framan er getið til hagsbóta fyrir byggðarlögin“.

Samkvæmt ofangreindu ber ráðherra að meta sjálfstætt tillögur sveitarstjórna um sérreglur. Prófið sem slíkar reglur þurfa að standast er að þær byggja á málefnalegum og staðbundnum ástæðum og séu í samræmi við heildar hagsmuni viðkomandi byggðarlags með tilliti til margfeldisáhrifa. Tillögur Skagastrandar og rökstuðningur standast ekki þetta próf.

Hvorki í rökstuðningi sveitarfélagsins sem fram kemur á eyðublaði sem sent var til matvælaráðuneytisins vegna tillögu að sérstökum skilyrðum, né hjálagaðri greinargerð dags. 28. desember sem vísað var til í eyðublaði um nánari rökstuðning, er að nokkru leyti vísað til staðbundinna ástæðna fyrir ofangreindri sérreglu. Ekki er heldur stutt neinum rökum hvernig sérreglan hafi jákvæð áhrif á heildar hagsmuni sveitarfélagsins. Þegar af þeirri ástæðu er rökstuðningurinn óviðhlítandi.

Í rökstuðningi á eyðublaði kemur eingöngu fram að „Sveitarstjórn [telji] eðlilegt að binda úthlutanir við skip sem eru í eigu eða leigu einstaklinga eða lögaðila sem eru með lögheimili í sveitarfélaginu eins og fordæmi [séu] fyrir, til þess að styðja við útgerðir þeirra aðila sem búa eða reka fyrirtæki á Skagaströnd“.

Í tilvísuðri greinargerð er birt graf yfir landanir skipa á Skagaströnd á ótilgreindu tímabili. Vísað er til þess að „eins og sjá megi“ af grafinu geti það skapað „ójafnvægi innan kerfisins“ ef engar hömlur eru settar á úthlutun umfram almenn skilyrði. Burtséð frá gildi þessa grafs og þess tímabils sem það tekur til, sem hvort tveggja er óljóst, þá eru sex aflahæstu bátarnir á grafinu skráðir með aðra heimahöfn en Skagaströnd og eingöngu fimm af 20 aflahæstu bátunum eru með skráða heimahöfn á Skagaströnd, þ. e. bátar í 7., 9., 12., 15. og 17. sæti listans. Af þessu leiðir að 15 af 20 aflahæstu bátunum á grafinu eiga samkvæmt almennu reglunum ekki rétt á hlutdeild í byggðakvóta Skagastrandar þrátt fyrir að færa verulega fjármuni inn í sveitarfélagið í formi hafnargjalda og aðkeyptrar þjónustu á staðnum. M. ö. o. 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 852/2023 nær ekki til ofangreindra skipa og veitir þeim ekki rétt til byggðakvóta. Þessi framsetning er því blekkjandi og leiðir ekki í ljós neitt „ójafnvægi“ innan byggðakvótakerfisins.

Þá er fullyrt í greinargerðinni að almennu reglurnar „hafi um langa hríð ekki náð að verja hagsmuni þeirra sem sannarlega búi í sveitarfélaginu“. Rökin sem færð eru fyrir þessari fullyrðingu eru að 1) auðvelt sé að skrá skip á Skagaströnd þó skip landi aldrei þar og vísað um það til skráningar Arnars HU 1 sem hafi ekki landað af lá síðan árið 2018. Þá er fullyrt að 2) hvergi á landinu séu fleiri bátar sem njóti þessa „takmörkuðu gæða“. Þessi rök styðja ekki fullyrðinguna.

1) Skip sem skráð er á Skagaströnd og landar aldrei af lá þar öðlast ekki rétt á að fá úthlutaðan byggðakvóta samkvæmt almennum reglum þar sem landaður afli á næstliðnu fiskveiðiári er forsenda úthlutunar. Það

hefur því enga neikvæða þýðingu í þessu samhengi að skip geti verið skráð á Skagaströnd án þess að landa þar afla.

2) Byggðakvótanum er ætlað að styrkja heildarhagsmuni sveitarfélagsins, ekki einkahagsmuni einstaka útgerða. Það að margir bátar njóti þessara „*takmörkuðu gæða*“ hefur ekki þýðingu heldur hvernig þau gæði sem í byggðakvótanum felast nýtast heildarhagsmunum sveitarfélagsins sem best. Þetta ætti sveitarstjórnarmönnum á Skagaströnd að vera ljóst og hafa í forgrunni við sín störf.

Einu röksemdirnar sem sveitarstjórnin færir fyrir tillögum sínum að niðurfellingu 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 852/2023 lúta þannig að því að tryggja beri sérhagsmuni tiltekinna einstaklinga og lögaðila, þ. á. m. sveitarstjórnarmanna og tengdra aðila, án tillits til afleiðinga á hagsmuni samfélagsins í heild.

Breiðavík ehf. hefur gert út frá Skagaströnd stóran hluta hvers fiskveiðiárs frá árinu 2003 til dagsins í dag. Félagið hefur á tímabilinu gert út frá sveitarfélaginu þrjá mismunandi báta. Undanfarnir 6 ár hefur félagið gert út frá Skagaströnd Kristinn HU-812 sem hefur á þeim tíma landað í sveitarfélaginu allt að 841 tonni á ári. Þannig landaði Kristinn HU-812 335 tonnum árið 2017, 703 tonnum árið 2018, 817 tonnum árið 2019, 497 tonnum árið 2020, 265 tonnum árið 2021, 228 tonnum árið 2022 og 841 tonni árið 2023. Samtals 3.686 tonnum á sjö ára tímabili. Flest þessara ára hefur Kristinn HU verið með mestan landaðan afla einstakra báta frá Skagaströnd.

Útgerð Kristins HU á Skagaströnd hefur skilið eftir mikil verðmæti innan sveitarfélagsins. Hér má t. d. líta til þess að útgerðin hefur greitt tugi milljóna í hafnargjöld til sveitarfélagsins, átt mikil viðskipti við vélsmiðju, keypt allan kost frá matvöruverslun á Skagaströnd á meðan róið er þaðan, keypt olíu af umboðsaðilum á svæðinu, keypt máltíðir daglega fyrir alla áhöfnina á veitingastað og ýmsar aðrar vörur og þjónustu. Fjöldi fyrirtækja hefur því haft verulegar árvissar tekjur af því að þjónusta útgerðina undanfarið 21 ár.

Úthlutaður byggðakvóti Kristins HU síðustu sjö árin nemur vel innan við 5% af lönduðum afla bátsins á Skagaströnd á því tímabili. Sveitarfélagið hefur því notið hafnargjalda af rúmlega tuttuguföldum þeim byggðakvóta sem runnið hefur til útgerðarinnar á þessum tíma. Þjónustuaðilar í byggðalaginu hafa einnig notið margfeldisáhrifa með sambærilegum hætti vegna þess hve mikil umsvifin hafa verið.

Sú tillaga sveitarstjórnar Skagastrandar að fella niður 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 852/2023 miðar bersýnilega að því einu að útiloka Kristinn HU frá hlutdeild í byggðakvóta sveitarfélagsins og felur því í sér ólögsmæta mismunun. Með því að mismuna Kristni HU með setningu sérreglu sem bersýnilega er sett bátnum einum til höfuðs er sveitarfélagið að senda þau skilaboð að útgerðinni sé ekki velkomið að gera bátinn út í byggðarlaginu og njóta við þá starfsemi jafnræðis á við aðra. Þessi óvild leggur til að útgerðin sjái sér ekki hag í að stunda sjósókn frá Skagaströnd með þeim hætti sem hún hefur gert undanfarið 21 ár. Sveitarfélagið yrði þannig til framtíðar af verulegum fjármunum vegna tapaðra hafnargjalda og þjónustuaðilar á staðnum yrðu af verulegum árvissum tekjum sem þeir annars hefðu haft vegna þjónustu við bátinn. Úthlutun byggðakvóta með þessum hætti mundi því hafa þveröfug áhrif miðað við það sem stefnt er að, þ. e. sérreglan um niðurfellingu 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 1370/2022 mundi hafa mjög neikvæð áhrif á heildarhagsmuni sveitarfélagsins til framtíðar.

Það ætti þannig að vera auðséð að tillaga Skagastrandar um niðurfellingu 2. mgr. 1. gr. ofangreindrar reglugerðar byggir ekki á málefnalegum og staðbundnum sjónarmiðum þar sem hvergi er vísað til neinnar sérstöðu byggðarlagsins sem réttlætir hana. Tillagan hefði svo þau óæskilegu áhrif að hrekja útgerð

Kristins HU úr byggðarlaginu og þannig, að teknu tilliti til margfeldisáhrifa, draga verulega úr tekjum sveitarfélagsins og þjónustuaðila í byggðarlaginu. Þetta mundi hafa neikvæð áhrif á heildarhagsmuni sveitarfélagsins.

Tillagan virðist því ekki byggja á tilliti til *heildarhagsmuna* heldur þeim *sérhagsmunum* einum að hún hefði í för með sér aukna úthlutun til útgerða í eigu sveitarstjórnarmanna og nátengdra aðila. Skilyrði laga nr. 116/2006 um málefnaleg staðbundin sjónarmið og framgang heildarhagsmuna byggðarlagsins að teknu tilliti til margfeldisáhrifa eru því ekki uppfyllt.

Hér hefur einnig þýðingu að líta til jafnræðisreglu. Inntak jafnræðisreglu er að sambærileg tilvik eigi að fá sömu meðferð. Á þarsíðasta og síðasta ári lagði sveitarfélagið Skagaströnd fram nákvæmlega sömu tillögu um niðurfellingu á 2. mgr. 1. gr. þágildandi reglugerða nr. 995/2021 og 1317/2022 um úthlutun byggðakvóta með nákvæmlega sama rökstuðningi og nú. Við mat á tillögunni í fyrra skiptið leit ráðuneytið til þess að 2. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar fæli í sér almenna meginreglu og frávik frá reglunni bæri að túlka þröngt. Taldi ráðuneytið tillögu sveitarstjórnar Skagastrandar um brottfellingu 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 995/2021 ekki byggja á málefnalegum og staðbundnum ástæðum sem hefðu jákvæð áhrif á heildarhagsmuni sveitarfélagsins og synjaði því um brottfellingu ákvæðisins. Niðurstaða ráðuneytisins á síðasta ári vegna sömu tillögu var sú sama. Jafnræðisregla leggur því skýrlega til að komist verði enn og aftur að sömu niðurstöðu nú þar sem engin haldbær rök hafa verið lögð fram sem leggja annað til.

Jafnræðisregla leggur jafnframt bann við beinni og óbeinni mismunun. Þegar ráðstöfun hefur hlutfallslega mikil áhrif á tiltekinn hóp eða nær eingöngu til mjög þröngs hóps er um ólögmæta mismunun að ræða ef óhagræðið sem af ráðstöfun hlýst er meira en réttlætanlegt er með hliðsjón af því markmiði sem stefnt er að. Sérregla sem hefur það að markmiði að hygla tilteknum útgerðaraðilum innan sveitarfélagsins með því að útiloka algjörlega eina útgerð, sem samkvæmt gildandi meginreglu ætti að hljóta sömu meðferð, og um leið skaða heildarhagsmuni sveitarfélagsins, stenst ekki próf jafnræðisreglu. Slík ráðstöfun felur því í sér ólögmæta mismunun.

Undirritaður fer því fram á að ráðherra samþykki ekki þá tillögu sveitarfélagsins Skagastrandar að fella út 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 852/2023 þar sem slíkt samþykki gengi bersýnilega gegn heildarhagsmunum sveitarfélagsins, öðrum lögbundnum skilyrðum laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og jafnræðisreglu.

f.h. Breiðavíkur ehf.,



---

Björgvin H. Fjeldsted, lögmaður