

Indriði H. Þorláksson

Sátt um sjávarútveg

Hvað felst í sátt í sjávarútvegi? Er hægt að ná henni? Hvað þarf til?

Greinargerð unnin að ósk Svandísar Svavarsdóttur matvælaráðherra.

Sátt um sjávarútveg

Hvað felst í sátt í sjávarútvegi? Er hægt að ná henni? Hvað þarf til?

Greinargerð unnin að ósk Svandísar Svavarsdóttur matvælaráðherra.

Er sátt um sjávarútveg raunhæfur kostur? Svar við því ræðst af því hvernig orðið sátt er skilið. Eigi sáttin að uppfylli óskir allra eða að allir fallist á hana má fullyrða að sú sátt finnist ekki. Ágreiningur tengdur sjávarútvegi er margvíslegur, eign á fiskveiðirétti, úthlutun veiðiheimilda, skipting þeirra eftir gerð veiðiskipa, landshluta og byggðarlaga, tengsl veiða og vinnslu, veiðiaðferðir, markaðsmál og margt fleira. Sumt verður ekki leyst nema með lögum.

Samræmd auðlindastefna og sjávarútvegur

Stærstu ágreiningsmálin í sjávarútvegi snerta grundvallarréttindi borgara landsins og samfélagið í heild. Um slík mál ríkir sjaldan alger einhugur. Koma þar til mismunandi félagsleg viðhorf og misjafnir hagsmunir. Þau mál verða ekki leyst með allsherjarsátt og geta ekki verið andlag málamiðlana eða samkomulags en verður að leiða til lykta í samræmi við vilja þjóðarinnar í lýðræðislega settri stjórnarskrá og lögum þótt um þau hafi ríkt ágreiningur. Dæmi um slíkt er þýska stjórnarskráin frá 1949, af mörgum talin ein bestu stjórnskipunarlög sem völ er á. Hún var samþykkt með um 80% atkvæða á stjórnlagabínginu, sem falið hafði verið að semja hana og hún var hún felld í einu sambandsríkjanna af átta við fyrstu atkvæðagreiðslu en samþykkti þar síðar.

Í umræðu um sjávarútveg þarf að gera skýr skil á milli samfélagslegra grundvallaratriða sem leiða verður til lykta með lagalegum og lýðræðislegum hætti og álitamála sem snúa að fjárhagslegum, skipulagslegum eða tæknilegum atriðum sem geta verið tilefni til samráðs og eftir atvikum einhvers konar samkomulags.

Þau álitafni í sjávarútvegi sem krefjast lýðræðislegra lausna með ákvörðunum í stjórnarskrá eða öðrum lögum eru fyrst og fremst eignarhald þjóðarinnar á fiskveiðiauðlindinni og þau skilyrði sem gilda eiga um nýtingu hennar. Fiskveiðirétturinn eru hluti af náttúruauðlindum landsins. Um allar auðlindirnar eiga að gilda sömu grundvallarreglur hvað varðar eign og nýtingu og þær geta ekki verið byggðar á eða háðar samkomulagi eða sáttum um eða innan einstakra atvinnugreina. Þessar reglur skipta alla landsmenn máli og þær verður að setja á grundvelli almannahagsmuna og almannaréttar en ekki sérhagsmuna.

Þessi álitafni hverfast um þrjá samofna þætti, eignarhald á fiskveiðiauðlindinni, vald til að ákveða nýtingu á henni og það hvernig verðmætum af nýting hennar skuli skipt. Þetta þrennt, eignarhald, ráðstöfunarvald og arðskipting eru úrlausnarefni varðandi allar náttúruauðlindir landsins og nauðsynlegt að þau séu leið til lykta með samræmdum hætti. Það gerist ekki með samkomulagi eða sáttum við einstaka hagsmunaaðila heldur með lýðræðislega teknum ákvörðunum.

Sameign á náttúruauðlindum

Eign á landi og náttúrugæðum hefur víða verið tilefni til ágreinings og átaka. Í flestum samfélögum virðist hafa verið litið svo á að land og önnur náttúrugæði séu ekki eign einstaklinga heldur almannaeign, þ.e. sameign íbúa tiltekinnar heildar, byggðarlags, sveitarfélags eða lands í heild sem íbúarnir hafi rétt til nýta. Í nýlegri grein Gro Steinsland prof. emeritus við Oslóháskóla¹ segir hún sögu almannaréttar í Noregi í þúsund ár og rekur hvernig hann var í tímans rás skertur með valdboði og hluti hans færðir í hendur einstaklinga. Að breyttu breytanda á þessi lýsing vel við um Ísland.

¹ Gro Steinsland: **Felles eie i tusen år**, Klassekampen (No), 21. nóvember 2022. Endursögn hér: Sameign í þúsund ár.

Megininntak greinar Gro Steinsland er að landið og auðlindir þess til lands og sjávar hafi frá fornu fari verið eign samfélagsins sem meðlimir þess hafi haft rétt til að nýta sér og sínum til framfæris en nýting umfram þær þarfir hafi verið álitin rán frá samfélaginu. Með valdi kirkju og konunga á miðöldum og síðar konungseinveldinu hafi verið gengið á almannaréttinni og almannaeygn sölsuð undir þessa valdhafa og villdarmenn þeirra. Að mati Gro Steinsland eru auðlindir lands og sjávar enn eign samfélagsins að fornum rétti. Honum hafi ekki verið breytt með lýðræðislegum hætti og sé því enn í fullu gildi. Með hliðsjón af greiningu Gro Steinsland má líta svo á að ránsfengur kirkjulegs og veraldlegs valds á fyrri tímum sé nú kominn í hendur öflugustu sérhagsmunaaðila samtímans, eigenda fjármagnsins, sem eigna sér auðlindir, ráða nýtingu þeirra og hirða arð af þeim víða um heim þar á meðal hér á landi.

Í ályktun Sameinuðu þjóðanna frá 1962 um ævarandi yfirráð þjóða yfir náttúruauðlindum landa sinna² felst efnislega að þjóðin sem landið byggir eigi auðlindir þess, hafi umráð yfir nýtingu þeirra og eigi réttinn til arðsins af þeim. Það að einstaklingar eigi náttúruauðlindir geti framselja þær og/eða nýtingu þeirra og arð til annarra samrýmist ekki þessari ályktun og flest ríki áskilja sér rétt til að stýra nýtingu náttúruauðlinda í landinu, m.a. fiskveiði í lögsögu sinni, og krefjast gjalds fyrir hana almenningi til hagsbóta. Um slíka nýtingu náttúruauðlinda má t.d. lesa í grein Jóns Baldvins Hannibalssonar fyrrverandi utanríkisráðherra í kjarinn.is 25. maí 2020³

Það að líta beri á eign á landi og náttúruauðlindum öðrum augum en eign á lausafé eða fasteignum er ekki bara að finna í norrænni réttarhugsun og ályktun SP. Það er einnig stutt hagfræðilegum rökum. Martin Wolf aðalsérfræðingur Financial Times í efnahagsmálum bendir á það í grein í blaði sínum⁴ að eign á landi sé annars eðlis en eign manngerðra og framleiddra hluta svo sem fasteigna og framleiðslutækja, m.a. sé hún ekki byggð á fórn eða frestun neyslu eins og sú síðarnefnda. Telur hann þennan mismun kalla á sérstakan skatt á landareign sem gæti leyst tekjuskatt í Bretlandi af hólmi að miklu leyti.⁵ Slíkur skattur væri ígildi auðlindagjalds, þ.e. endurgjalds fyrir nýtingu á landi. Wolf vekur einnig athygli á því að auk ameríska hagfræðingsins Henry George, sem var talsmanns slíkrar skattlagningar, hafi klassískir hagfræðingar sem lögðu grunn að hugmyndafræði frjástra viðskipta og frjálshyggju svo sem Adam Smith, Ricardo, feðgarnir James Mill og John Stuart Mill o.fl. gert greinarmun á uppsafnaðri eign (accumulated capital) annars vegar og landseign (auðlinda) hins vegar og litið á hvort um sig sem sérstakan framleiðsluþátt sem að meðtalinni vinnu voru því þrír og þáttatekjurnar þrennar, laun, hagnaður og renta. Nýklassísk hagfræði og peningahagfræðin tileinka hins vegar fjármagninu hlutdeild lands og auðlinda og vinnur aðeins með tvo framleiðsluþætti vinnu og fjármagn.

Í stjórnarskrá landsins er ekki kveðið sérstaklega á um eignarhald á náttúruauðlindum landsins og eins er ekkert heldur þar að finna sem renni stoðum undir kröfu einstaklinga á slíku eignarhaldi. Í

² General Assembly resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962, "**Permanent sovereignty over natural resources**"

1. The right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised in the interest of their national development and of the well-being of the people of the State concerned.

2. The exploration, development and disposition of such resources, as well as the import of the foreign capital required for these purposes, should be in conformity with the rules and conditions which the peoples and nations freely consider to be necessary or desirable with regard to the authorization, restriction or prohibition of such activities.

³ **Um Alaskaarðinn og íslenska arfinn**

⁴ Martin Wolf: **The case for land value tax is overwhelming**. Natural resources are quite different from the capital stock created out of human effort, Financial Times, 5. febrúar 2023.

⁵ Í grein Martin Wolf kemur fram að eignir sem ekki eru manngerðar í heildareignum sé nærri 60% heildareigna í Bretlandi og um 50% í BNA.

könnun meðal landsmana á tillögum um nýja stjórnarskrá á árinu 2012 kom fram að yfir 80% þjóðarinnar var fylgjandi því að stjórnarskráin kveði ótvírætt á um sameign þjóðarinnar á náttúruauðlindum landsins⁶ og rétt hennar til arðsins af þeim. Það náði einnig til sjávarauðlindanna. Í lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 er skýrt tekið fram að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu ævarandi eign þjóðarinnar og úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt⁷ Það mikilvæga ákvæði er í raun undirstaða fiskveiðistjórnunarkerfisins og forsenda ákvarðana stjórnvalda um nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar. Því hefði átt að fylgja eftir með tilkalli til alls arðs af auðlindinni en það hefur ekki verið gert í núverandi framkvæmd.

Sameign þjóðarinnar á sjávarauðlindinni með fullu ráðstöfunarvaldi og óskoruðum arðsrétti getur ekki verið andlag samkomulags eða sáttagerðar við einn eða neinn. Eignarréttur þjóðarinnar er ekki umsemjanlegur og getur ekki verið andlag málamiðlana í sáttagerð. Stjórnvöld eru í þessu efni bundin af fornum almannarétti og lögum, eiga að virða ályktun SP og ekki síst að hlíta skýrum vilja þjóðarinnar.

Ráðstöfun og nýting fiskveiðiauðlindarinnar

Eign og umráðum yfir náttúruauðlind fylgja skyldur og réttindi. Frumskylda stjórnvalda sem fara með umsýslu um fiskveiðiauðlindina er að tryggja sjálfbæra nýtingu hennar þeim ber einnig að sjá til þess að nýtingin skili sér í aukinni velsæld almennings, eiganda hennar. Þetta felur annars vegar í sér að stýra sókn í fiskistofna þannig að ekki verði á þá gengið og sjávargæðum ekki spillt og hins vegar að fiskveiðar, vinnsla og sala sjávarafra sé hagkvæm og skili sem mestum tekjum til þjóðarbúsins og arði af auðlindinni til almennings.

Sókn í fiskveiðar, stórbætt veiðitækni og betri skipakostur á síðustu öld leiddu til ofveiði fiskistofna hér við land eins og víða um heim. Við því var brugðist með ýmsum hætti. Stærstu áfangarnir voru stækkun fiskveiðilögsögunnar sem batt enda á veiði erlendra skipa við landið og upptaka fiskveiðistjórnun sem takmarkaði veiðar innan lögsögunnar við veiðiþoli fiskistofnanna að vísindalegu mati. Þessar ákvarðanir eru í senn forsenda sjálfbærra nýtingar og hagkvæmrar útgerðar. Þessi árangur náðist ekki með fórnum af hálfu útgerðarinnar eins og stundum heyrir. Þvert á móti voru það samfélagslegu ákvarðanir sem gerðu fiskveiðar arðbærar og skila nú útgerð hagnaði og skapa auðlindaarð sem þjóðin á tilkall til.

Auk sjálfbærni er margs að gæta við nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar og álitaefnin mörg eins og umræður um fiskveiðistjórnunarkerfið undanfarna áratugi sýna. Úthlutun veiðiheimilda snertir hagsmuni margra. Auk útgerða eru það m.a. byggðarlög, einkum sjávarbyggðir vítt um land. Við stefnumótun og ákvarðanir er því eðlilegt að samráð sé haft við hagsmunaaðila og reynt að skapa

⁶ **Tillaga stjórnlagaráðs** að auðlindaákvæði stjórnarskrárinnar var svohljóðandi:

Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið auðlindirnar, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja.

Til auðlinda í þjóðareign teljast náttúrugæði, svo sem nytjastofnar, aðrar auðlindir hafs og hafsbots innan íslenskrar lögsögu og uppsprettur vatns- og virkjunarréttinda, jarðhita- og námaréttinda. Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar.

Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.

Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda eða annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.

⁷ **Lög um stjórn fiskveiða** 1. gr.: Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

sem víðtækasta sátt um úthlutun og skiptingu veiðiheimilda og fyrirkomulagi veiða. Niðurstaða slíks samráðs verður að vera í samræmi við lög og almenna auðlindastefnu, m.a. að því er varðar eignar- og arðsrétt, varanleika veiðiheimilda og skiptingu arðs af nýtingu auðlindarinnar milli ríkisins og sveitarfélaga.

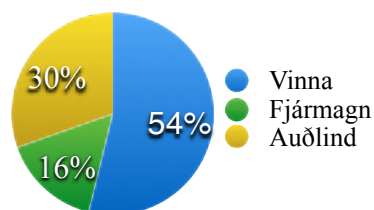
Hagnaður af fiskveiðum

Óánægja almennings yfir skiptingu hagnaðar af fiskveiðum hefur aukist mjög eftir ljóst varð hve mikill hagnaður útgerðar er vegna fákeppni og einokunar í skjóli kvótakerfisins. Stór hluti hans er arður af fiskveiðiauðlindinni, þ.e. hagnaður umfram rekstrarhagnað fyrirtækja í samkeppnisrekstri. Þessi umframhagnaður rennur nær óskiptur til handhafa veiðileyfanna, einkum stórútgerðarinnar. Tilraunir til að auka hlut þjóðarinnar í honum hafa ekki skilað miklum árangri vegna andstöðu

Framlegð framleiðslupátta. Meðaltal á ári 2010 - 2020

Framleiðslupáttur, framlegð	Mrd. kr.	%
Vinna	83,6	54%
Fjármagn	24,5	16%
Auðlind	47,2	30%
Samtals	155,3	100%

Framlegð skipting



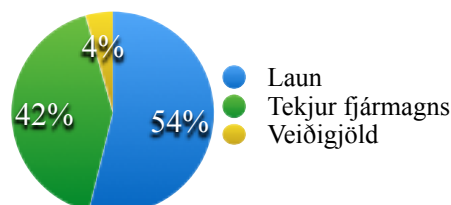
stjórnmalaflokka sem setja sérhagsmuni stórútgerðanna ofar hagsmunum almennings. Þrátt fyrir að yfir 80% landsmanna hafi í könnunum sýnt sig fylgjandi hærri gjaldtöku fyrir afnot útgerðarinnar af fiskveiðiauðlindinni er hún enn svo lítil að varla dugir fyrir beinum kostnaði af þjónustu hins opinbera fyrir atvinnugreinina.

Svo lengi sem eigendur útgerðanna geta treyst því að þeir nái betri árangri með því að beita pólitískum þrýstingi en að taka þátt í málefnalegu samstarfi er samstarf ekki líklegt til árangurs. Hefur það sýnt sig hér á landi og hliðstæðu þess má finna í Noregi þar sem eigendur fiskeldis í sjó hafa ekki viljað taka þátt í umræðu um skiptingu hagnaðar af því. Mikilvægt er að í stjórnarskrá verði kveðið afdráttarlaust á um sameign þjóðarinnar á náttúruauðlindum og fullt tilkall hennar til

Tekjur framleiðslupátta. Meðaltal á ári 2010 - 2020

Framleiðslupáttur, tekjur	Mrd. kr.	%
Laun og tengd gjöld	83,6	54%
Tekjur fjármagnseigenda	64,9	42%
Auðlind, veiðigjöld	6,8	4%
Samtals	155,3	100%

Tekjur skipting



auðlindarentu af þeim þannig að pólitískir flokkar geti ekki leikið þann skollaleik að ganga erinda sérhagsmuna en vanvirða almannahag.

Sátt um verulega breytingu á skiptingu hagnaðar af fiskveiðum er ekki líkleg. Núverandi handhafar veiðileyfa líta á þau sem sína eign og að þeim beri allur hagnaður af fiskveiðum. Viðhorf þetta er greipt í stefnu samtaka þeirra þar sem stórútgerðirnar fara með öll völd og hafa þau eflst í þessari afstöðu á undanförunum árum. Til þess að skipting heildarhagnaðar af fiskveiðum milli rekstrarhagnaðar útgerðar og auðlindarentu almennings geti orðið tilefni til samráðs við útgerðina verður hún að viðurkenna eignarhald þjóðarinnar á fiskveiðiauðlindinni og forræði á nýtingu hennar. Án slíkrar viðurkenningar er samráð tilgangslaust og skipa verður þessu með lögum.

Rekstrarhagnaður og auðlindarenta

Hagnaður af útgerð á síðustu árum mótast óhjákvæmilega afstöðu útgerðareigenda til samkomulags eða sáttar. Hann hefur fært þeim auð og fjárhagsleg og pólitísk völd. Þennan hagnað og þær eignir

sem hann hefur byggt upp má sjá í afkomu stóru útgerðarfélaganna og ekki síður í bókum eignarhaldsfélaga eigendanna sem sýna hvernig útgerðargróðinn hefur orðið að eignarhald á annarri atvinnustarfsemi sem safnast óðum á hendur útgerðareigenda og skylduliðs.

Í greinum í [kjarinn.is](#) á síðasta ári⁸ sýndi ég hver rekstrarhagnaður í sjávarútvegi var á árunum 2010 til 2020 og hvernig hann skiptist á framleiðsluþættina. Þær niðurstöður eru í fullu samræmi við greiningu þriggja hópa fræðimanna sem rannsakað hafa efnið á síðustu árum.⁹ Samkvæmt öllum þessum rannsóknum var auðlindarentan talin vera hátt í 20% af útflutningsverðmæti sjávarafurða á þessum tíma.

Klassísk hagfræði skýrir tekjur af framleiðslu sem endurgjald fyrir þá vinnu, fjármagn og land (auðlindir) sem notað er til framleiðslunnar. Vinnuaflíð fær laun, fjárfest kapítal fær fjármagnstekjur og landið eða auðlindirnar fá umframhagnaðinn sem stendur eftir þegar fjárfest kapítal hefur fengið hliðstæða ávöxtun og almennt gerist. Til saman eru þessir þættir virðisaukinn af starfseminni og hlutur hennar í landsframleiðslunni.

Niðurstaða greiningarinnar er að á þessu tímabili hafi tekjur af sölu fiskafurða verið að meðaltali um 240 mrd. kr. á ári. Rekstrarkostnaður án launa og fjármagnskostnaðar var um 85 mrd. kr. á ári þannig að eftir stóðu virðisauki um 155 mrd. kr. á ári til skipta á framleiðsluþættina, vinnu, fjármagn og auðlind. Miðað við fræðilegar forsendur fyrir skiptingunni tekna samkvæmt uppruna virðisaukans hefði hún verið þessi:

Hlutur vinnu, laun og launatengd gjöld, var um 84 mrd. kr. á ári, 54% þess sem til skipta var. Hluti fjármagns, þ.e. sá hagnaður sem þurft hefði til að viðhalda verðgildi rekstrarfjármuna og greiða ávöxtun á bundið fé sambærilega því sem almennt var í atvinnurekstri var um 25 mrd. kr. eða 16%. Hluti auðlindarinnar var um 47 mrd. kr. á ári eða um 30% virðisaukans.

Sé hins vegar litið til þess hvaða tekjur voru greiddar framleiðsluþáttunum er myndin önnur. Laun eru hin sömu og framlegð vinnu en mikið vantar á jafnvægi framlegðar og endurgjalds hinna þáttanna. Tekjur fjármagnseigenda eru 42% virðisaukans þ.e. nærri þrefalt hærri en reiknuð framlegð fjármagns en tekjur eigenda auðlindarinnar eru um 5% virðisaukans og aðeins um sjötti hluti framlegðar hennar.¹⁰

Fjárhagslegir hagsmunir

Tölur þessar sýna þá miklu fjárhagslegu hagsmuni sem tengdir eru fiskveiðum. Virðisauki í sjávarútvegi á árunum 2010 til 2020 var að meðaltali yfir 6% af VLF og auðlindarentan ein og sér var um 2% af VLF. Með hliðsjón af verðlagsbreytingum síðan má ætla að hún sé nú yfir 60 mrd. kr. á ári. Fjárhagsleg átök um sjávarútveg snúast um þá fjárhæð og þá spurningu hvort rentan, arðurinn af auðlind þjóðarinnar, eigi að renna í sameiginlegan sjóð hennar eða fara sem umframhagnaður til stórútgerðarinnar til viðbótar við eðlilega ávöxtun á þeim fjármunum sem hún hefur bundið í

⁸ **Fiskveiðiauðlindin og þjóðin**

⁹ 1) **Stefán B. Gunnlaugsson, Hörður Sævaldsson, Daði M. Kristófersson**. 2020. "Resource Rent and its Distribution in Iceland's Fisheries." *Marine Resource Economics* 35(2)

2) **Flaate, O., K. Heen, and T. Matthíasson**. 2017. "Profits and Resource Rent in Fisheries." *Marine Resource Economics* 32(3) (2017)

3) **Gunnlaugsson S. B. and S. Agnarsson**. 2019. Late Arrival: The Development of Resource Rent in Icelandic Fisheries." *Fisheries Research* 214. (2019)

¹⁰ Skilgreining á auðlindarentu og útreikningarnir hennar byggjast á kenningum markaðshagfræði, þ.e. að í frjálsri samkeppni ráðist tekjur framleiðsluþáttanna af jaðarframlegð þeirra, laun ráðist af samningum á vinnumarkaði og reiknað endurgjald fyrir fjármagn af meðalávöxtun í öðrum atvinnugreinum. Er þetta í samræmi við skilgreiningar á auðlindarentu í Environmental-Economic Accounting (SEEA, 2014) SP, sjá Fiskveiðiauðlindin og þjóðin, sem vísað er til að framan.

starfseminni. Það er ólíklegt að þeim sem tekist hefur að ná þessum tekjum til sín láti þau átakalaust af hendi.

En það er einnig ljóst að almenningur verður ekki fús til að falla frá þeirri kröfu að auðlindarentan renni í sameiginlegan sjóð landsmanna og samþykki í stað þess að hún byggji upp auð og völd fámenns hóps sem að hluta hefur ekkert með sjávarútveg að gera. Af hálfu almennings hlýtur sátt um sjávarútveg að byggjast á fullri viðurkenningu á eignarhaldi þjóðarinnar á fiskveiðiauðlindinni og því að hún hafi óskorað tilkall til auðlindarentunnar.

Afstaða fyrirtækja í sjávarútvegi hefur verið að sitja yfir fengnum hlut án tillits til þess hvernig hann er fenginn og án tillits til réttinda og vilja almennings. Það sýndi sig á árunum 2009 til 2012 þegar reynt var að beita stjórnvöld þrýstingi í stað málefnalegrar samvinnu og engin breyting er þar á síðan. Þessi afstaða er í sjálfu sér rökrétt. Einokunarstaða þeirra er fengin með vildargjörningum stjórnmálamanna og svo lengi sem treysta má þeirri vild er lítið tilefni fyrir þau til sátta.

Samantekt.

Ólíklegt er að unnt sé að ná sátt allra um viðurkenningu á eign þjóðarinnar á náttúruauðlindum landsins og á rétti þjóðarinnar til arðsins af þeim og því er óhjákvæmilegt að gera út um það efni með lýðræðislegum ákvörðunum þ.e. lögum sem kveði skýrt og afdráttarlaust á um rétt þjóðarinnar. Viðurkenning á eign þjóðarinnar á náttúruauðlindum landsins breytir ekki því að ýmis atriði í framkvæmd fiskveiðistjórnunar og fyrirkomulagi gjaldtöku af nýtingarleyfum o.fl. geti verið tilefni til samráðs og eftir atvikum samkomulags við aðra haghafa þótt endanleg og formleg ákvörðun sé ríkisvaldsins sem ber að gæta almannahags í þessum efnum. Má í því samhengi nefna atriði eins og tæknilega afmörkun auðlindarentu, ávöxtunarkröfu m.t.t. áhættu, form gjaldtöku (uppboð, veiðigjöld, leiga), úthlutun veiðileyfa og dreifing þeirra eftir skipagerðum o.fl.

Meginrökin fyrir þessari niðurstöðu má draga saman í eftirfarandi:

1. Ágreiningur í sjávarútvegi er af margvíslegum toga. Sum álitamálin eru þess eðlis að þau verður að leiða til lykta með lýðræðislegum ákvörðunum landsmanna en geta ekki verið andlag samninga eða sátta.
2. Fiskveiðiauðlindin er ein af mörgum náttúruauðlindum landsins. Um þær allar þurfa að gilda sömu grundvallarreglur um eignarhald, ráðstöfun og arð af nýtingu. Lausnir sem miða að samningum um eða innan einstakra atvinnugreina eru því útilokaðar.
3. Sameign þjóðarinnar á náttúruauðlindum landsins byggir á mörgum og margvíslegum rökum m.a. fornum og nýjum almannarétti, alþjóðlegum rétti og hagfræðilegum rökum. Sameign þjóðarinnar á fiskistofnunum er lögbundin. Yfirgnæfandi meirihluti þjóðarinnar er þeirrar skoðunar að það eigi að gilda um allar náttúruauðlindir landsins. Sameign á náttúruauðlindum er ekki samningsatriði.
4. Auðlindaarður af nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar er til kominn með samfélagslegum ákvörðunum en ekki fjárfestingum útgerðarmanna eða öðrum fórnum þeirra. Arðurinn af nýtingunni er þess vegna þjóðarinnar og á ekki að vera andlag samninga.
5. Virðisauki í sjávarútvegi var um 155 mrd. kr. að meðaltali á ári frá 2010 til 2020. Þar af var framlegð auðlindarinnar um 47 mrd. kr. eða um 30% virðisaukans. Einungis 4% hans voru greidd sem veiðigjöld í sameiginlegan sjóð landsmanna. Full skil á auðlindarentunni til þjóðarinnar er rökleg afleiðing af þjóðareign á auðlindinni og á ekki að vera samningsatriði.
6. Fjárhagslegir hagsmunir í sjávarútvegi eru miklir. Virðisauki í honum er yfir 6% af VLF. Þar af er framlegð fiskveiðiauðlindarinnar um 2%. Á verðlagi nú eru það yfir 60 mrd. kr. Það er réttlætismál að auðlindarentan skili sé að fullu til þjóðarinnar og innheimta hennar er

fjárhagslegt stórmál fyrir ríkissjóð til fjármögnunar á velferð í landinu og myndi eftir atvikum léttu sköttum af almenningi og/eða renna styrkari stoðum undir velferð í landinu.

7. Fjárhagslegir sérhagsmunir útgerðareigenda og varðstaða stjórn málafla um þá kemur í veg fyrir niðurstöðu sem er viðunandi fyrir almenning. Sameign þjóðarinnar á náttúruauðlindum landsins, þ.m.t. fiskveiðiauðlindinni, og óskoraðan rétt almennings til arðs af nýtingu þeirra þarf að festa í stjórnarskrá og lögum. Að því gerðu geta ýmsir þættir í framkvæmd og fyrirkomulagi fiskveiða verið tilefni til samráðs og eftir atvikum samkomulags við haghafa í útgerð og í byggðum landsins.

Reykjavík í júní 2023

Indriði H. Þorláksson

Indriði H. Þorláksson