

150. löggjafarþing 2019–2020.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, með síðari breytingum
(minnihlutavernd, gerð arðskráa o.fl.).

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

1. gr.

Á eftir 1. mgr. 40. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er sama aðila, einstaklingi eða lögaðila, eða tengdum aðilum ekki heimilt að hafa til ráðstöfunar, í krafti eignarhalds, meira en 30% atkvæða í veiðifélagi þar sem sjö eða fleiri lögbýli njóta atkvæðisréttar. Hið sama gildir ef atkvæðagreiðsla er á grundvelli arðskrár. Skal atkvæðavægi eða vægi arðskráreininga annarra félagsmanna aukast við þessar aðstæður að rétttri tiltölu. Skylt er að tilkynna til veiðifélags ef svo hagar til sem segir í þessari grein. Skirrist félagsmaður við að láta í té slíka tilkynningu, eða fullnægjandi upplýsingar að framkominni rökstuddri áskorun á félagsfundi svo taka megí afstöðu til atkvæðavægis, skal ákvæði þessu beitt nema sýnt sé fram á það af hlutaðeigandi að það eigi ekki við.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 44. gr. laganna:

- a. 2. másl. 1. mgr. orðast svo: Einn skal skipaður án tilnefningar og skal hann vera formaður nefndarinnar og einn að fenginni ábendingu Hafrannsóknastofnunar.
- b. 4. mgr. orðast svo: Ráðherra ákveður tímagjald matsmanna og starfsmanns nefndarinnar.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 47. gr. laganna:

- a. Orðin „og rennur hann í ríkissjóð“ í 1. másl. 1. mgr. falla brott.
- b. Orðin „að jafnaði“ í 2. másl. 1. mgr. falla brott.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Endurskipa skal í matsnefnd skv. 1. mgr. 44. gr. laga um lax- og silungsveiði innan þriggja mánaða frá því að lög þessi öðlast gildi. Umboð þeirrar matsnefndar sem þá er að störfum fellur niður frá sama tíma.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í frumvarpinu eru lagðar til fáeinar breytingar á lögum um lax- og silungsveiði. Þar ber fyrst að nefna ákvæði sem ætlað er að styrkja minnihlutavernd í veiðifélagi með sérstökum

reglum um atkvæðavægi á fundum. Því næst eru gerðar tillögur um breytingar á skipan arðskrárnefndar. Loks er lagt til að dregið verði úr milligöngu hins opinbera við greiðslu kostnaðar af störfum nefndarinnar.

Frumvarpið er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, sjá nánari umfjöllun í kafla um samráð.

2. Tilefni, nauðsyn og meginefni.

2.1. Minnihlutavernd.

Með lögum um lax- og silungsveiði er mælt fyrir um skyldu manna til að vera í veiðifélagi og rétt til að taka arð af veiði samkvæmt arðskrá hvers veiðifélags. Eigendur eða ábúendur jarða sem njóta veiðiréttar fara með eitt atkvæði hver á félagsfundi veiðifélags skv. 40. gr. lax- og silungsveiðilaga. Mikilvægasta ákvörðun hvers veiðifélags í laxveiðiá er ráðstöfun veiði með samningum við leigutaka, yfirleitt til nokkurra ára í senn. Að jafnaði er leitað tilboða í veiðina, en það er ekki skylt. Á fundum veiðifélaga er atkvæðavægi jafnt og er eina frávikið frá því þegar tekin er ákvörðun um að ráðast í framkvæmdir sem hafa í för með sér fjárútlát er nemi a.m.k. 25% af tekjum veiðifélags á starfsári, en þá má krefjast atkvæðagreiðslu samkvæmt arðskrá. Að vísu er veiðifélögum heimilt að ákveða að láta arðskrá gilda í fleiri tilvikum en lítið mun kveða að því.

Með frumvarpi þessu er leitast við að tryggja betur vernd minni hluta félagsmanna í veiðifélögum. Að þessu atriði var lítt hugað við síðustu endurskoðun laganna vorið 2006 og féllu þá raunar úr gildi þau fyrirmæli 2. mgr. 48. gr. eldri laga að byggi maður á fleiri en einni jörð skyldi hann engu að síður aðeins hafa eitt atkvæði á félagsfundi. Þá hefur gerst frá þeim tíma að meira kveður að því en áður að keyptar séu upp laxveiðijarðir í einni og sömu á í fjárfestingarskygni, sem getur leitt til þess að minni hluti í veiðifélagi verði til lengri tíma áhrifalíttill og einn aðili drottinn yfir málefnum félagsins. Hinar sérstöku reglur laga um lax- og silungsveiði um meðferð veiðiréttar og ráðstöfun veiði gera það að verkum að rétt þykir að bregðast við þessu.

Minnihlutaréttindi eru best vernduð í hlutafélagalöggjöf en ýmis virkni er í henni til að gæta slíkra réttinda. Að baki hvílir sú hugsun að jafnvel þótt eðlilegt sé að fjárhagslega ábyrgð og ákvarðanatataka fari saman geti verið rétt að veita minni hluta tiltekna vernd með ófrávíkjanlegum fyrirmælum svo að gætt sé jafnvægis hagsmuna. Reglur um margfeldis-kosningar á hluthafafundum hafa verið settar til að tryggja að minni hluti eigi þess kost að skipa fulltrúa í stjórnir félaga. Þá má nefna að víða um lönd hafa verið settar reglur um bæði lágmarksfjölda óháðra stjórnarmanna í fyrirtækjum og hvernig standa skuli að ákvörðun launa helstu stjórnenda.

Hæfilegt þykir að hámark atkvæða sem sami aðili eða tengdir aðilar geti farið með á félagsfundi, í krafti eignarhalds á eigin hendi eða tengdra aðila, verði mest 30%. Með því er höfð hliðsjón af því að atkvæði 2/3 hluta allra atkvæðisbærra félagsmanna þarf til þess að samþykktir séu löglega gerðar eða þeim breytt, sbr. 2. mgr. 4. gr. reglugerðar um starfsemi veiðifélaga. Getur því enginn einn aðili staðið í vegi fyrir slíkum breytingum óstuddur. Um framkvæmd greinarinnar er fjallað nánar í skýringum við 1. gr.

2.2. Störf og skipan arðskrárnefndar.

Með lögum um lax- og silungsveiði er sem áður segir mælt fyrir um skyldu manna til að vera í veiðifélagi og rétt til að taka arð af veiði samkvæmt arðskrá hvers veiðifélags. Í 2. mgr. 41. gr. laganna eru talin þau grundvallaratriði sem öðru fremur ber að taka tillit til við arðskrágerð, en það eru i) aðstaða til netaveiði og stangveiði, ii) landlengd að veiðivatni, vatnsmagn

og stærð vatnsbotns, og iii) hrygningar- og uppeldisskilyrði. Þessi atriði hafa verið óbreytt lengi eða allt frá árinu 1957. Sé ágreiningur um arðskrá ber hann undir sérstaka arðskrárnefnd, þ.e. matsnefnd skv. 44. gr. laganna. Um framkvæmd matsgerða, matsþætti og kostnað er nánar fjallað í reglugerð um arðskrár veiðifélaga.

Árið 2015 var skipaður starfshópur til að fara yfir störf arðskrárnefndar. Auk starfsmanns ráðuneytisins áttu sæti í honum fulltrúar Veiðimálastofnunar og Landssambands veiðifélaga. Það vakti athygli að starfshópurinn áleit að vægi veiði/veiðiaðstöðu hefði aukist úr 41,3% í 49,0% frá árunum 1996-2005 miðað við árin 2009-2015 með fyrirvara um að mat væri hverju sinni heildstætt og byggði á séreiginleikum hvers veiðivatns. Að sama skapi hefði vægi bakkalengdar, búsvæða og annarra matsþátta minnkað. Breytingin væri þó mögulega minni væri horft eingöngu til sjálfbærna laxveiðiaá. Starfshópurinn áleit þörf á því að greina nánar ástæður þessarar þróunar og að metið yrði hvort þörf væri breytinga á verklagi við matsgerðir til að sporna við þessari þróun. Af seinustu matsgerðum fyrir laxveiðiár virðist hlutfall veiði/veiðiaðstöðu vera í nokkru jafnvægi í um 46% (Svalbarðsá, Veiðifélag Miðfirðinga og Laxá í Leirársveit). Til eru frávík frá þessu vegna sérstakra aðstæðna, t.d. fyrir Flókadalssá þar sem hlutfallið var 54% með vísun í vöntun á búsvæðamati og Rangá þar sem hlutfallið var 65%, vegna sérstakra aðstæðna. Úrskurðir arðskrárnefndar hafa verið birtir á vef Fiskistofu.

Í greinargerð starfshópsins frá 2015 var álitid að kostnaður við arðskrármöt væri hár eða að meðaltali 4,8 millj. kr. auk þess að kostnaður við samantektir á veiði, faglega vinnu við búsvæðamöt og mælingu bakkalengdar væri hár. Kostnaður hefði aukist og væri svo hár að efnaminni félög fari varla með arðskrá í matsferli þar sem það geti gert félagsmenn arðminni eða arðlausa í einhvern tíma. Starfshópurinn áleit að þar sem arðskrármot byggja á upplýsingum um matsþætti sem þegar liggja fyrir í flestum tilvikum veki þetta athygli. Ástæða væri til að fara nánar yfir verklag arðskrárnefndarinnar með það að markmiði að lækka kostnað. Taka yrði þó um leið tillit til þeirrar sérstöðu sem fælist í skylduaðild að veiðifélögum sem legði nefndinni ríkari skyldur á herðar.

Í lok greinargerðarinnar var vikið að skipan arðskrárnefndarinnar. Þar sagði að athygli veki að engar kröfur væru gerðar til fiskifræðilegrar þekkingar eða reynslu matsmanna enda þótt verulegur hluti matsins varði það fræðasvið. Því mætti einnig velja upp hvort rétt væri að landeigendur tilnefndu fulltrúa í nefndina og væri rétt að yfirfara kröfur um sérþekkingu matsmanna. Með frumvarpi þessu er brugðist við þeirri áskorun þannig að lagt er til að felld verði brott fyrirmæli um að tveir af þremur fulltrúum skuli uppfylla almenn hæfisskilyrði héraðsdómara. Með því er horft til þess að hægara verði að skipa fulltrúa til setu í nefndinni sem hafi sérþekkingu eða reynslu á veiðimálum eða líffræði vatnafiska. Lagt er til einn fulltrúi verði skipaður samkvæmt ábendingu Hafrannsóknastofnunar en annar án tilnefningar og verði hann formaður. Vegna eindreginnar óskar stjórnar Landssambands veiðifélaga þykir ekki rétt að leggja til að felldur verði niður réttur sambandsins til tilnefningar í nefndina.

2.3. Greiðsla kostnaðar af störfum arðskrárnefndar.

Í 47. gr. laganna er mælt er fyrir um að ríkið skuli kosta starf arðskrárnefndar og ákveða tímakauþ nefndarmanna en á móti skuli veiðifélög „að jafnaði“ greiða kostnað af mati í ríkissjóð. Með þessu er gert ráð fyrir að ráðuneytið leggi út fyrir reikningum matsnefndar eða fulltrúa í henni og endurkrefji síðan veiðifélög um greiðsluna, án þess að eiga nokkra aðra aðkomu af störfum nefndarinnar. Þetta fyrirkomulag hefur verið við lýði síðan árið 2006. Með frumvarpinu er lagt til að þetta fyrirkomulag verði aflagt, enda verður ekki álitid að þörf sé á því að hið opinbera hafi þessa milligöngu með höndum sem frekar getur orðið til að ýta upp

kostnaði við arðskrármát. Þó þykir rétt að ráðherra njóti áfram heimildar til að ákveða tímagjald matsmanna og starfsmanns nefndarinnar.

3. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Samkvæmt 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins eiga menn rétt til að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, þar með talin stjórnmalafélög og stéttarfélög. Þá segir í 2. mgr. að engan megi skylda til aðildar að félagi. Með lögum megi þó kveða á um slíka skyldu ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra. Viðurkennt er af dómstólum að horfa verður til Mannréttindasáttmála Evrópu, við túlkun þessara fyrirmæla. Í 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu er kveðið á um að réttur til funda og félagafrelsis, sbr. 1. mgr. 11. gr., skuli eigi „háður öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi [...]“.

Skylduaðild að veiðifélögum hefur verið talin fullnægja þessum ákvæðum stjórnлага og má um það vísa einkum til almennra athugasemda við gildandi lög um lax- og silungsveiði, þar sem fjallað var sérstaklega um þau sjónarmið sem búa að baki skylduaðildinni. Þar var bent á að tilgangur skylduaðildarinnar er sá að stuðla að því að markmið laganna náist, þ.e. að tryggja skynsamlega, hagkvæma og sjálfbæra nýtingu fiskstofna í ferskvatni og verndun þeirra. Skylduaðildin þjóni þeim tilgangi fyrst og fremst að vernda réttindi annarra í skilningi 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans (þskj. 891 á 132. lögþ.). Frumvarp þetta stefnir að sama markmiði og hin almenna félagsskylda og er nauðsynlegt að mælt verði fyrir um þær tillögur sem frumvarpið hefur að geyma með almennum lögum.

4. Samráð.

Frumvarp þetta er hvað snertir minnihlutavernd byggt að mestu á þingmannafrumvarpi sem lagt var fram á 149. löggjafarþingi (þskj. 683) og hefur því þegar fengið verulega kynningu. Sá þáttur frumvarpsins sem snertir greiðslu kostnaðar af störfum arðskrárnefndar var kynntur í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-162/2019) sumarið 2019. Fyrirmæli frumvarpsins um breytingar á skipan matsnefndar hafa verið kynnt hagsmunaaðilum, m.a. á fundi með framkvæmdastjóra Landssambands veiðifélaga. Þá byggja þau að nokkru á tillögum í skýrslu ráðuneytisins frá árinu 2015 sem birt var á vef ráðuneytisins.

5. Mat á áhrifum.

Samkvæmt skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá október 2018, sem unnin var fyrir Landssamband veiðifélaga njóta um 4.500 lögbylí veiðiréttinda í veiðifélagi. Mestar tekjur af veiðihlunnindum eru álitnar á Vesturlandi (33,8%), síðan Norðurlandi (28,2%) og loks á Suðurlandi (21,5%). Vísast um þetta nánar til skýrslunnar sem birt er á vef Landsambandsins. Af þessu er ljóst að mikill fjöldi landeigenda, um allt land, hefur hagsmuni af ákvörðunum sem veiðifélög taka um ráðstöfun veiði og úthlutun arðs. Frumvarpið varðar því umtalsverða hagsmuni.

Með frumvarpinu er lagt til að gerðar verði breytingar á skipan arðskrárnefndar í veiðifélögum þannig að tryggð verði aukin sérþekking á fiskifræði í nefndinni. Mögulegt er að þetta geti orðið til þess að draga úr kostnaði vegna starfa sérfræðinga, en tíminn mun leiða í ljós hvort svo verði. Með frumvarpinu er lagt til að ráðherra muni áfram ákveða tímakaup nefndarmanna í arðskrárnefndinni, en tilgangur þess er að koma böndum á kostnað við matið.

Þá er til skoðunar að gera breytingu á reglugerð um arðskrár veiðifélaga, nr. 403/2012, þannig að arðskrárnefnd verði gert skylt að skila áætlun um kostnað af störfum sínum í upphafi hvers matsferils.

Loks er að nefna að verði frumvarpið að lögum verður aflétt umsýslu hins opinbera með reikninga arðskrárnefndar. Um óverulegt verkefni er að ræða á skrifstofu fjárlaga (bókhald) í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Enginn kostnaður hefur fallið á ríkið vegna þessa. Frumvarpið felur hvorki í sér tekju- eða gjaldabreytingar fyrir ríkissjóð. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er því ekki gert ráð fyrir neinum fjárhagsáhrifum á afkomu ríkissjóðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Verði frumvarpið að lögum mun það leiða til þess að atkvæðavægi einstakra aðila í krafti eignarhalds verði aldrei meira en sem nemur 30%. Taka má dæmi þessu til skýringar: Í veiðifélagi eru sjö lögbýli sem öll njóta atkvæðisréttar. Ef sami eigandi er að tveimur þeirra nýtur hann réttar til atkvæðavægis sem nemur 2/7 (~28%). Kæmi til þess hann eignaðist beint eða óbeint þriðja lögbýlið mundi hann að óbreyttum lögum hafa á sinni hendi 3/7 hluta atkvæða (~43%). Verði frumvarpið að lögum mun atkvæðavægi hans hins vegar takmarkast við 30%. Við þær aðstæður þarf að reikna hlutdeild atkvæðavægis annarra félagsmanna svo að hlutur hvers lögbýlis nemi jafnri hlutdeild hvers í því atkvæðavægi sem eftir stendur. Sama regla gildi um atkvæðagreiðslur í krafti arðskráreininga, að breyttu breytanda. Sérstök aðstaða er uppi ef sami eigandi er að nær öllum lögbýlum í veiðifélagi. Bæri svo við að í veiðifélagi A væru sjö jarðir í eigu sama aðila en ein í eigu annars mundu atkvæði þeirra vera jöfn, enda gæti atkvæði þess sem eina jörð ætti ekki vegið nema 30%. Væru hins vegar tvær af jörðunum í eigu ótengdra aðila mundi hver um sig njóta þriðjungs atkvæðavægis á félagsfundi en óþarfi er að skrifa út þá aðstöðu í lagatexta jafnvel þótt líta mætti svo á af beinum orðum ákvæðis 1. gr. að við það mundu 10% atkvæðavægis falla niður.

Í frumvarpsgreininni er stuðst við hugtakið „tengdir aðilar“. Með því er haft í huga að tengsl geta verið með ýmsum hætti milli einstaklinga og lögaðila. Við samningu greinarinnar var horft til fyrirmæla 4. mgr. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, og er til þess ætlast að á þeim verði byggt til fyllingar í framkvæmdinni. Fyrirmælin varða hvenær líta beri á tengsl milli ólíkra aðila í sjávarútvegi við framkvæmd svonefndra hámarkshlutdeildarreglna við fiskveiðistjórn þannig að þeir verði álitnir tengdir aðilar við framkvæmd ákvæða 13.–14. gr. laganna.

Hugtakið „tengdir aðilar“ getur valdið skýringarvafa í takmarkatilvikum, m.a. þegar áhorfsmál er hvort um raunveruleg yferráð sé að ræða milli ólíkra aðila í krafti t.d. stjórnarsetu eða samningsaðstöðu. Af þessu tilefni má athuga að nokkur fjöldi lögbýla er í leiguabúð og verður ákvæði þessu beitt í þeim tilvikum, nema ef ábúðarsamningur er til lífstíðar eða jörð byggð á erfðafestu. Mögulegt er einnig að hafa stuðning af ákvæðum annarra laga, t.d. laga um ársreikninga, nr. 3/2006.

Með greininni er mælt fyrir um skyldu félagsmanns til að tilkynna ef slík tengsl eru fyrir hendi að greinin eigi við. Tekið er fram að skirrist félagsmaður við að láta í té slíka tilkynningu eða að láta í té fullnægjandi upplýsingar að framkominni rökstuddri áskorun á félagsfundi, svo taka megi afstöðu til atkvæðavægis, skuli ákvæði þessu beitt nema sýnt sé fram á það af hlutaðeigandi að ákvæðið eigi ekki við. Nauðsynlegt er að hafa slíka sönnunarreglu í ákvæðinu þar sem það stendur hlutaðeigandi næst að láta í té fullnægjandi gögn og upplýsingar svo staðreyna megi hvort ákvæðið eigi við. Athygli er vakin á því að ágreining um ákvörðun sem

tekin yrði á félagsfundum er mögulegt að bera undir Fiskistofu til úrskurðar, innan þriggja mánaða, með heimild í 43. gr. laganna.

Að lokum er vakin athygli á því að greinin varðar einungis reglur um atkvæðavægi í krafti eignarhalds. Það getur verið með beinum eða óbeinum hætti ef um tengda aðila er að ræða. Með þessu er á hinn bóginn ekki girt fyrir að veitt séu umboð til atkvæðagreiðslu á aðalfundum veiðifélaga sem löng venja er fyrir.

Um 2. gr.

Um a-lið greinarinnar er fjallað í almennum athugasemdum. Með b-lið greinarinnar er lagt til að 4. mgr. 44. gr. orðist svo að ráðherra ákveði tímagjald matsmanna og starfsmanns nefndarinnar en gert er ráð fyrir því í 47. gr. laganna að matsmenn skili tímaskýrslum. Í framkvæmd virðist eðlilegt að ráðherra muni hafa hliðsjón af sambærilegum störfum í nefndum á vegum ríkisins, þar sem byggt er á nefndalaunaæiningum sem Fjársýsla ríkisins gefur út. Með því er hægt að mæla fyrir um einhver mörk á kostnaði sem þó þróast í takt við almennar launahækkanir. Verðmæti nefndalaunaæiningar er birt opinberlega og uppfært reglulega á vef Fjársýslunnar.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar umfram það sem segir í almennum athugasemdum.

Um 4. gr.

Með greininni er mælt fyrir um gildistíma laganna. Þá er mælt fyrir um hvernig standa skuli að skipan nýrrar matsnefndar. Rétt þykir að skipað verði í nýja arðskrárnefnd samkvæmt ákvæðum frumvarpsins innan þriggja mánaða frá því að frumvarpið verður að lögum. Jafnhliða verði umboð fyrri nefndarmanna fellt niður. Vakinn er þó athygli á því að skv. 2. mgr. 44. gr. laganna er ráðherra heimilt að framlengja starfstíma matsnefndar um sex mánuði til þess að ljúka þeim málum sem nefndin hefur til meðferðar þegar ráðherra skipar nýja nefnd, en það ákvæði gæti komið til athugunar í þessu tilviki.