

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða (veiðistjórn sandkola og hryggleysingja).

Frá matvælaráðherra.

1. gr.

Á eftir 1. mgr. 9. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Heimilt er að úthluta aflahlutdeild til veiða á staðbundnum nytjastofnum hryggleysingja þannig að sérstök aflahlutdeild komi fyrir hvert veiðisvæði.

2. gr.

Við lög in bætast tvö ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

b. (XXII.)

Endurreikna skal aflahlutdeild í sandkola við upphaf fiskveiðiársins 2022/2023 með þeim hætti sem hér segir:

- a. Að 85/100 hlutum samkvæmt skráðum aflahlutdeildum hvers fiskiskips í sandkola við upphaf fiskveiðiársins 2022/2023.
- b. Að 15/100 hlutum samkvæmt veiðireynslu hvers fiskiskips í sandkola á fiskveiðiárunum 2017/2018, 2018/2018 og 2019/2020 á svæðinu norðan skilgreinds aflamarkssvæðis fyrir sandkola sem afmarkast af Snæfellsnesi, suður um að Stokksnesi.

c. (XXIII.)

Við upphaf fiskveiðiársins 2022/2023 skal setja skipum sjálfstæða aflahlutdeild skv. 2. mgr. 9. gr. í sæbjúgu á hverju veiðisvæði samkvæmt reglugerð nr. 741/2019 um veiðar á sæbjúgum á eftirfarandi hátt:

- a. Svæði A–E: Samkvæmt aflareynslu skips á fiskveiðiárunum 2018/2019, 2019/2020 og 2020/2021 vestan 20°V.
- b. Svæði F–H: Samkvæmt aflareynslu skips á fiskveiðiárunum 2018/2019, 2019/2020 og 220/2021 austan 20°V.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir með lagafrumvarpi þessu.

1. Tilfni lagasetningar.

Með frumvarpi þessu er lagt til að heimilað verði að úthluta aflahlutdeild til veiða á staðbundnum nytjastofnum hryggleysingja þannig að sérstök aflahlutdeild komi fyrir hvert veiðisvæði. Auk þess er lagt til sérstaklega að tekin verði upp aflamarksstjórn á sæbjúgum og að aflahlutdeild í sandkola verði afmörkuð nánar. Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og

nýsköpunarráðuneytinu. Mál þetta kom áður fram á 151. löggjafarþingi og varð ekki útrætt, en úr frumvarpinu hafa verið felld ákvæði sem vörðuðu veiðistjórn grásleppu.

2. Meginefni frumvarpsins.

2.1. Staðbundnir nytjastofnar hryggleysingja og sæbjúgu.

Með frumvarpinu er lagt til að tekin verði upp heimild til að svæðisbinda aflahlutdeild í þeim tilvikum þegar eiginleikar nytjastofns gera að verkum að hann verður lítt eða ekki hreyf-anlegur og aflaráðgjöf tekur mið af því.

Hafrannsóknastofnun veitir ráð um staðbundna nýtingu nokkurra tegunda nytjastofna við Ísland sem kalla má stjórnareiningar. Hér má nefna stofna innfjarðarrækju á svæðunum við Eldey, Snæfellsnes, Arnarfjörð, Ísafjarðardjúp, Húnaflóa, Skagafjörð, Öxarfjörð og Skjálfanda. Sett var aflamark til þessara veiða með heimild í eldri lögum eða ákvæðum til bráðabirgða við lög um stjórn fiskveiða.

Á næstliðnum áratug hefur verið til að dreifa aukinni sókn í veiðar á hryggleysingjum, það er sæbjúgum og ígulkerum. Nú er svo komið að ráðgjöf um ígulker er veitt fyrir þrjú svæði og um sæbjúgu á átta aðskildum svæðum. Þá má nefna að ráðgjöf í beitukóng er einnig veitt fyrir tvö aðskilin svæði. Sérstakar áskoranir hafa komið upp við stjórn þessara veiða, einkum á sæbjúgum. Veiðar á sæbjúga hafa aukist mikið en í gildi eru níu leyfi til veiðanna sem ná til allra þekktra veiðisvæða. Hafrannsóknastofnun veitir ráð um hámarksafla á hverju veiðisvæði og þegar fyrir séð er að afli á hverju veiðisvæði fari yfir ráðlagðan afla er veiðisvæðum lokað með reglugerð. Heildarafli við veiðar á sæbjúgum undanfarin fiskveiðiár hefur verið umfram veiðiráðgjöf og veiðar á mismunandi ráðgjafarsvæðum verið stöðvaðar fyrir lok veiðitímabils. Vegna endurskoðunar ráðgjafar hefur afli við sæbjúgnaveiðar auk þess dregist mikið saman. Þetta er óheppilegt, leiðir til kapphlaups um veiðarnar, verri umgengni um afla og skaðar verðmætasköpun í vinnslu og markaðsstarfi. Léleg afkoma mun vera af veiðunum. Hefur þetta raunar leitt útgerðir skipa á þessum veiðum til að leita gagnkvæmra samninga sín á milli um skiptingu veiðimagns.

Hafa með þessu staðið rök til þess að úthlutað verði aflamarki til veiðanna þannig að hægar verði að stjórna þeim og hagræða við veiðisókn. Um það lék vafi hvort heimilt væri samkvæmt gildandi lögum að úthluta aflahlutdeild til veiðanna, sem tæki mið af því að henni er skipt á ólík veiðisvæði. Varð þetta til þess að ráðherra skipaði starfshóp 15. maí 2019 sem ætlað var að fara yfir valdheimildir við stjórn veiða á sæbjúgum og meta hvort heimilt væri að úthluta staðbundinni aflahlutdeild. Í júlí 2019 skilaði starfshópurinn álit til ráðherra þar sem kom fram að vafi léki á því. Um leið var bent á að unnt væri að breyta lögum með hægunum hætti til að tryggja fullnægjandi lagastoð.

Nauðsynlegt er að brugðist verði við þessa ábendingu starfshópsins, bæði með tillögu um að veitt verði almenn heimild til úthlutunar svæðisbundinnar aflahlutdeilda fyrir stofna hryggleysingja og með tillögu um sérstakt ákvæði til bráðabirgða sem mæli fyrir um hlutdeildarsetningu sæbjúgna.

2.2. Sandkoli.

Með reglugerð um stjórn veiða í atvinnuskyni fiskveiðiárið 1997/1998 var sett aflamark fyrir sandkola sem gildi sunnan við tiltekna línu samkvæmt ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar. Náði svæðið frá Snæfellsnesi, suður um og austur að Eystrahorni. Miðaði úthlutun aflamarks við veiðireynslu skipa sunnan línunnar en afli norðan hennar var óverulegur. Í ljósi þess að lítið var vitað um veiðimöguleika norðan aflamarkssvæðisins var ákveðið að undanskilja það

svæði og var tilgangurinn ekki síst að varna brottkasti. Um langt skeið lagði stofnunin einungis til aflamark á fyrrgreindu svæði þar sem beinar veiðar á sandkola voru ekki stundaðar utan þess. Frá árinu 2016 hefur ráðgjöfin gilt fyrir Íslandsmið og hefur stofnunin um leið lagt til að öll sandkolamið verði undir aflamarki.

Í skýringum með frumvarpi á þskj. 626 á 150. löggjafarþingi voru færð fram sjónarmið fyrir þeirri skiptingu aflahlutdeildar í sandkola sem lögð er til í ákvæði til bráðabirgða með frumvarpi þessu og vísast nánar til þeirrar umfjöllunar.

3. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Lög um stjórn fiskveiða eru öðrum þræði reist á mati á því að sú hagkvæmni, sem leiði af varanleika aflahlutdeildar og heimildum til framsals hennar og aflamarks, stuðli að arðbærri nýtingu fiskstofna fyrir þjóðarþúið í samræmi við markmið 1. gr. laganna. Það er á valdi löggjafans að velja á milli kosta um hvernig staðið verði að úthlutun aflahlutdeilda við stjórn fiskveiða og hefur löggjafanum verið viðurkennt víðtækt mat í þeim efnunum. Umfang þeirra tillagna sem frumvarp þetta hefur að geyma er ekki slíkt að ástæða sé til að ætla að skapi álitaeftni um heimildir löggjafans samkvæmt stjórnarskránni.

4. Samráð.

Frumvarp þetta hefur áður komið til Alþingis og verið vísað til atvinnuveganefndar. Nefndinni barst fjöldi umsagna um málið, en áður hafði það verið til kynningar í samráðsgátt stjórnvalda. Langflestar þessara umsagna vörðuðu veiðistjórn á grásleppu, sem er ekki lengur hluti frumvarpsins.

Um veiðistjórn á sandkola má vísa til umsagnar Fjórðungssambands Vestfjarða. Var álit sambandsins að tillaga frumvarpsins væri til þess fallin að jafna hagsmunu aðila. Þá lögðu Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi áherslu á að brýnt væri að efla hafrannsóknir á Íslandsmiðum, m.a. þar sem stofnar eins og sandkoli eiga í hlut.

Í umsögnunum sem lutu að heimild ráðherra til að úthluta svæðisbundnum aflaheimildum hryggleysingja var lýst stuðningi við tillögurnar. Fram kom að varanleiki veiðiheimilda og þar með fyrirsjáanleiki í rekstri væri lykilatriði til að tryggja afkomu veiðanna og rekstraröryggi fyrirtækja, atvinnuöryggi starfsmanna, vöruþróun, nýsköpun, markaðssókn, fjármögnun og lánakjör fyrirtækjanna. Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi lögðu áherslu á mikilvægi þess að fyrir lægi skýr og málefnaleg skilgreining á því hvað teldist staðbundinn stofn og tryggt yrði að um afmarkaða og aðskilda stofna væri að ræða. Þá bentu samtökin á að við úthlutun aflahlutdeildar í sæbjúgunum væri í drögunum gert ráð fyrir að hlutdeild yrði reiknuð á grunni tveggja meginsvæða, þ.e. austur- og vestursvæðis, og þeir styddu þá leið til úthlutunar heimilda á þeim átta veiðisvæðum sem hámarksafli væri ráðlagður. Leiddu þessar atugasemdir því ekki til breytinga á frumvarpinu.

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpi þessu er leitast við að tryggja verðmætasköpun til lengri tíma, enda ýtir aflamarksskipulag jafnan undir hagræðingu og bættu afkomu í rekstri. Stjórnsýslan er vel í stakk búin til að koma efni frumvarpsins í framkvæmd. Fiskistofa mun annast nauðsynlega stjórnsýslu við framkvæmd hlutdeildarsetningar á þeim nytjastofnum sem frumvarpið tekur til.

Stjórnsýsla veiða á hryggleysingjum verður einfaldari þar sem ekki þarf að sækja um og gefa út leyfi ár hvert þegar stýrt er með hlutdeildarsetningu og ekki verður heldur þörf á að

setja nýja reglugerð fyrir hverja vertíð. Þá mun ekki koma til þess að veiðar hvers svæðis sem ráðgjöf er veitt um verði stöðvaðar þar sem veiðum verður stjórnað með úthlutun aflamarks.

Þeir aðilar sem verða helst fyrir áhrifum af frumvarpinu eru þeir sem stunda veiðar á þeim nytjastofnum sem frumvarpið tekur til sem og þær opinberu stofnanir sem koma að framkvæmd fiskveiðistjórnar. Eftirlit Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar með veiðunum getur einnig orðið einfaldara og skilvirkara, en að vísu er umfang þessara veiða ekki verulegt. Ekki er veiðigjald við veiðar á hryggleysingjum þar sem stofnarnir eru ekki í aflamarki auk þess að afkoma er lítil og líklegt að ekki verði því skilyrði til að leggja gjald á veiðarnar. Það kann að breytast ef skipum fækkar við veiðarnar þannig að veiðigjald geti numið fáeinum milljónum króna á ári, en um það eru ekki forsendur til að spá frekar. Á móti kemur að tekið hefur verið gjald við útgáfu árlegra veiðileyfa til sæbjúgnaveiða sem numið hefur rúmum 200 þúsund krónum á ári.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum hefur það engin áhrif á útgjöld ríkissjóðs.

Efni frumvarpsins er kynhlutlaust en gera má ráð fyrir að frumvarpið leiði til efnahagslegs ávinnings fyrir þá sem stunda veiðar á sæbjúgum þar sem hlutdeildasetning felur oftast í sér verðmætaaukningu á veiðiréttindum. Karlmenn eru þar væntanlega í miklum meiri hluta. Varðandi stjórn veiða á sandkolla er ekki gert ráð fyrir áhrifum á þá sem veiðarnar stunda sem orð er á gerandi.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að ráðherra geti úthlutað staðbundinni aflahlutdeild á hryggleysingjum í áföngum eftir því hvernig veiðar og veiðiálag þróast með hliðsjón af aflaráðgjöf Hafrannsóknastofnunar. Hér skal þó haft í huga það samspil sem er á milli ráðgjafar stofnunarinnar og stjórnunarmarkmiða ráðuneytisins. Verði heimild þessari beitt mun ráðherra úthluta svæðisbundnu aflamarki til samræmis við svæðisskiptingu hlutdeilda. Við mat á aflareynslu innan hvers svæðis gilda 1. og 2. mgr. 9. gr. gildandi laga eftir því sem við á. Um greinina vísast að öðru leyti til almennra athugasemda.

Um 2. gr.

Með greininni er lagt til að sæbjúgu verði hlutdeildarsett á á öllum átta veiðisvæðum. Hafrannsóknastofnun veitir nú ráð um hámarksafla fyrir átta veiðisvæði við landið en fjöldi svæðanna sem ráðgjöf nær yfir hefur vaxið á undanförunum árum og mörk svæðanna tekið breytingum. Það er talið erfðileikum háð að miða við aflareynslu skips á hverju svæði fyrir sig. Lagt til að aflareynsla verði metin með einfaldari hætti þannig að hafsvæðinu í kringum landið verði skipt í tvennt við 20°V. Þannig er lagt til að hlutdeild verði úthlutað á veiðisvæði á grundvelli aflareynslu skips í þeim hluta landhelginnar sem veiðisvæðið er. Þannig mun hvert skip sem fær aflahlutdeild vestan 20°V fá sömu hlutdeild í öllum þeim fimm svæðum sem Hafrannsóknastofnun veitir ráð um vestan þeirrar lengdargráðu. Sama gildir um þau þrjú svæði sem nú eru skilgreind ráðgjafarsvæði austan við 20°V. Mun hlutdeild hvers veiðisvæðis vera sjálfstæð og óháð þessari skiptingu eftir að úthlutun aflahlutdeilda hefur farið fram. Aflamark skipa á hverju veiðisvæði mun svo ráðast af hlutdeild skips á því svæði og leyfilegum heildarafla á svæðinu skv. 3. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006.

Með greininni er auk þessa lagt til að aflahlutdeild í sandkolla verði endurreiknuð og að hlutdeild verði reiknuð fyrir allan stofninn í stað þess fyrirkomulags sem verið hefur frá árinu 1997 þegar aflamark var sett fyrir svæðið frá Snæfellsnesi, suður um og austur að Eystrahorni en veiðar norðan þess frjálssar.

Greinin þarfnast ekki skýringar við. Um 3. gr.