



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um nýtingu og stjórnun nytjastofna sjávar (heildarlög) – MAR23060144
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Matvælaráðuneyti/Rebekka Hilmarsdóttir
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	29. ágúst 2023

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Frumvarpið byggist meðal annars á niðurstöðum úr stefnumótunarverkefninu Auðlindin okkar á vegum matvælaráðuneytis. Í febrúar 2022 voru lagðar fram áherslur og verklag við stefnumótun á sviði matvæla. Á þeim grunni var skipuð samráðsnefnd um sjávarútvegsstefnu sem í síta fulltrúar fjölmargra hagaðila á sviði sjávarútvegs og einnig stofnaðir fjórir starfshópar til að greina þær fjölmörgu áskoranir og tækifæri sem eru í sjávarútvegi og snerta samfélagið með beinum og óbeinum hætti í samræmi við sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs. Starfshóparnir skiluðu bráðabirgðatillögum í janúar 2023 og lokaniðurstöðum í ágúst 2023. Þar eru lagðar til ýmsar breytingar er varða löggjöf á sviði fiskveiðistjórnunar og sjávarútvegs, en tillögurnar taka m. a. mið af þremur stöðum sjálfbærrar þróunar, þ.e. umhverfi, efnahag og samfélag.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Úrlausnarefni lagasetningarinnar er tvíþætt, annars vegar að einfalda og uppfæra núgildandi löggjöf og tryggja betri yfirsýn um þær reglur sem gilda um nýtingu lífrænna auðlinda hafsins og hins vegar að mæla fyrir um þær breytingar sem lagðar hafa verið til að gerðar verði samkvæmt niðurstöðu verkefnisins Auðlindin okkar.

- Með frumvarpinu er áformað að leggja til ein heildarlög um nýtingu og stjórnun lífrænna auðlinda sjávar með því að sameina núgildandi lagabálka á málefnasviðinu. Með því verði aukin yfirsýn yfir gildandi lagareglur, þær einfaldaðar, uppfærðar og jafnvel felld brott úrelld ákvæði. Samhliða verða reglugerðir er falla undir ný heildarlög kortlagðar og farið yfir lagastof þeirra. Fjölmargir lagabálkar á sviði fiskveiðistjórnunar eru komnir til ára sinna og efni þeirra samrýmist ekki að öllu leyti þeim kröfum sem gerðar eru til efnis og skýrleika löggjafar í dag. Má þar nefna lagabálka sem settir voru á fyrri hluta síðustu aldar eins og lög um beitutekjur, nr. 39/1914, lög um að miða við gullkrónu sektir fyrir landhelgisbrot, nr. 4/1924, og lög um vísindalega verndun fiskimiða og landgrunnsins, nr. 44/1948. Þá má nefna yngri lagabálka eins og lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi, nr. 79/1997, lög um nytjastofna sjávar, nr. 57/1996, lög um vinnslu afla um borð í skipum, nr. 54/1992, og lög um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla, nr. 37/1992. Þrátt fyrir að lög um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, hafi verið endurútfærin á 132. löggjafarþingi 2005-2006, eru lögin í grunninn byggð á eldri lögum um stjórn fiskveiða, nr. 38/1990.

2. Í lokaskýrslu Auðlindarinnar okkar eru lagðar til ýmsar breytingar sem mælt verður fyrir um í frumvarpinu. Má þar nefna innleiðingu meginreglna umhverfisréttar er varða vistkerfa- og varúðarnálgun þegar kemur að nýtingu nytjastofna og aukin áhersla á rannsóknir. Einnig er gert ráð fyrir að mæla fyrir um hvata til að draga úr brottkasti og lögfesta markmið strandveiða og byggðaaðgerða. Þá er lagt til að breyta og einfalda byggðakerfin (5,3% aflaheimilda) og einfalda útreikning veiðigjalda. Einnig er áformað að auka gagnsæi í eignarhaldi og rekstri sjávarútvegsfyrirtækja, og einfalda og skýra viðmið um heildaraflahlutdeild og tengda aðila. Þá verður fjallað um vernd hafsvæða og afmörkun þeirra. Einnig er áformað að gera breytingar á ákvæðum er snúa að setningu stjórnvaldsfyrirmæla (reglugerða o.fl.) og viðurlögum við brotum.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Eins og áður greinir eru núgildandi lög komin til ára sinna og þónokkrir lagabálkar á sviði fiskveiðistjórnunar samræmast ekki þeim kröfum sem gerðar eru til skýrleika löggjafar í dag. Sem dæmi má nefna skýringar hugtaka, skipulag og framsetningu reglugerðaheimilda og valdheimildir í lögum. Einnig hefur ákvæðum flestra lagabálka verið breytt oft í gegnum tíðina og umboðsmaður Alþingis m.a. bent á að ítrekaðar lagabreytingar yfir langt tímabil án heildarendurskoðunar laga eða endurútgáfu þeirra geti valdið óskýrleika.

Þær breytingar sem áformað er að verði gerðar í samræmi við tillögur Auðlindarinnar okkar eru margar og fjölbreyttar og fela í sér að gera þarf breytingar á núgildandi ákvæðum laga um fiskveiðistjórnun.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Frumvarpið byggist m.a. á þingsályktun um matvælastefnu til ársins 2040 sem samþykkt var á Alþingi 31. maí 2023 sem og drögum að stefnu um sjávarútveg sem birt hefur verið í samráðsgátt samhliða niðurstöðum Auðlindarinnar okkar. Drögin byggja á þeim áherslum og sjónarmiðum sem hafa komið fram í verkefninu Auðlindin okkar. Stefna um sjávarútveg byggir á sjálfbærri nýtingu sjávarauðlinda, sem felur í sér að nýting fari fram á grundvelli vistkerfis- og varúðarnálgunar og sé innan þeirra marka sem náttúran setur. Nýting sjávarauðlinda sé í sátt við samfélag, sé hagkvæm, fjölbreytt og auki verðmætasköpun. Þá byggir frumvarpið á stefnu stjórnvalda um einföldun regluverks í þágu atvinnulífs og almennings.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Markmið lagasetningarinnar er að til verði aðgengileg og heildsteypt löggjöf á sviði sjávarútvegs og fiskveiðistjórnunar sem tekur til nýtingar lífrænna auðlinda sjávar. Einföldun regluverks má m.a. ná fram með sameiningu framangreindrar löggjafar í eina heildarlöggjöf fyrir málefnasviðið og gera viðeigandi breytingar á núgildandi lagaákvæðum er varða fiskveiðistjórnun í samræmi við tillögur Auðlindarinnar okkar.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ef ekkert er aðhafst mun það viðhalda óbreyttu ástandi og hvorki tryggja skýrleika eða einföldun, né betri yfirsýn yfir gildandi löggjöf um nýtingu lífrænna auðlinda sjávar (nytjastofna). Verður að telja að óbreytt ástand sé óásættanleg niðurstaða.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Ekki er unnt að ráðast í endurskoðun löggjafar um nýtingu lífrænna auðlinda sjávar nema með lagasetningu.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Lög um stjórn fiskveiða, nr. 38/1990, voru síðast endurútgefin árið 2006, sem samnefnd lög nr. 116/2006. Að öðru leyti hefur endurskoðun löggjafar í málaflokknum aðallega birst í afmörkuðum breytingum á einstökum ákvæðum gildandi laga, en það hefur m.a. í einhverjum tilvikum leitt til skörunar og jafnvel tvítekningar í lögum. Er því talið að eitt frumvarp til heildarlaga sé raunhæfasta leiðin til að ná markmiðum um skýrleika og einföldun löggjafar á sviði fiskveiðistjórnunar og gera þær breytingar sem lagðar hafa verið til í Auðlindinni okkar.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Gert er ráð fyrir að samið verði frumvarp til heildarlaga um nýtingu og stjórnun nytjastofna sjávar, svo sem sjávardýra og sjávargróðurs, sem nytjuð eru eða kunna að verða nytjuð. Frumvarpið kemur í stað þeirra lagabálka sem gilda um efnið í dag. Með þeirri leið verður unnt að tryggja aukna yfirsýn yfir þær lagareglur sem gildandi eru á sviðinu sem og að tryggja skilvirkari og einfaldari stjórnarsýslu við beitingu einstakra lagaákvæða heildarlaga. Áformað er að ákvæði eftirtalinna lagabálka verði, með breytingum, sameinuð í ein heildarlög:

1. Lög um vísindalega verndun fiskimiða landgrunnsins, nr. 44/1948
2. Lög um sérstakt gjald vegna ólögmeats sjávarafila, nr. 37/1992
3. Lög um vinnslu afila um borð í skipum, nr. 54/1992
4. Lög um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, nr. 151/1996
5. Lög um umgengni um nytjastofna sjávar, nr. 57/1996
6. Lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997
7. Lög um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 22/1998
8. Lög um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006
9. Lög um veiðigjald, nr. 145/2018

Þá er lagt til að lög um beitutekjur, nr. 39/1914 og lög um að miða við gullkrónu sektir fyrir landhelgisbrot, nr. 4/1924 verði felld brott.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

Um er að ræða ný heildarlög, en efni frumvarpsins verður byggt á þeim níu lagabálkum sem tilgreindir eru hér að framan. Áformað er að fella brott ákveðin ákvæði og skerpa á öðrum í núgildandi lögum. Einnig er gert ráð fyrir nýmælum sem m.a. snúa að vistkerfis- og varúðarnálgun og aukinni áherslu á rannsóknir sjávar áður en nýting nytjastofna er ákveðin.

Aðrar breytingar sem áformað er að frumvarpið taki til er að lögfesta markmið strandveiða og byggðaaðgerða ásamt því að einfalda byggðakerfin (5,3% aflaheimilda á forræði ríkisins) þannig að þau verðmæti sem þar verða til nýtist sem best byggðum í samræmi við markmið frumvarpsins. Þá verður í frumvarpinu gerðar breytingar sem snúa að því að einfalda útreikning veiðigjalda og auka gagnsæi um þær forsendur sem útreikningur veiðigjalda styðst við, en í fjármálaáætlun 2024-2028

er áætlað að tekjur af veiðigjaldi muni aukast. Einnig er áformað að gera breytingar til að auka gagnsæi í eignarhaldi og rekstri sjávarútvegsfyrirtækja, ásamt því að einfalda og skýra viðmið um heildaraflahlutdeild og tengda aðila, m.a. til samræmis við ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005.

Þá er áformað að gera breytingar á ákvæðum er snúa að setningu stjórnvaldsfyrirmæla (reglugerða o.fl.) og viðurlögum við brotum, þar sem litið verður m.a. til skýrslu verkefnastjórnar um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni, frá júní 2020.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Ekki liggur fyrir hvort þær breytingar sem áformað er að verði lagðar til í frumvarpinu muni koma inn á svið stjórnarskrár eða þjóðréttarskuldbindinga.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Taka þarf tillit til löggjafar sem m.a. fjallar um þær stofnanir sem sinna eftirliti og rannsóknum þegar kemur að nýtingu og stjórnun lífrænna auðlinda sjávar, svo sem lög um Fiskistofu, nr. 36/1992, lög um Matvælastofnun, nr. 30/2018, lög um Hafrannsóknastofnun, rannsókn- og ráðgjafastofnun hafs og vatna nr. 112/2015, lög um Landhelgisgæslu Íslands nr. 52/2006 og lög um Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna nr. 13/1998. |

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmuna- og samráðsaðilar?

Samtök atvinnulífsins og aðildarsamtök, svo sem Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, Landsamband smábátaeigenda, Félag skipstjórnarmanna, Félag vélstjóra og málmæknimanna, Sjómannafélag Íslands, Sjómannasamband Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga, Hafnasamband Íslands, Samtök fiskframleiðenda og útflytjenda, Reiknistofa fiskmarkaða, Samtök smærri útgerða, Félag atvinnurekenda, Viðskiptaráð Íslands, Samtök iðnaðarins, Náttúruverndarsamtök Íslands, Landvernd, Ungir umhverfissinnar, Strandveiðifélag Íslands, Samtök eigenda sjávarjarða, Starfsgreinasamband Íslands og Hafrannsóknarstofnun, Fiskistofa, Matvælastofnun, Umhverfisstofnun, Samgöngustofa, Samkeppniseftirlitið og Skatturinn.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Frumvarpið mun snerta stjórnarmálefni umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytis er varðar vistkerfa- og varúðarnálgun, stjórnarmálefni fjármála- og efnahagsráðuneytis er snýr m.a. að breytingum er varða veiðigjald og verkefnasjóð sjávarútvegsins, dómsmálaráðuneytis er varða eftirlit Landhelgisgæslu Íslands og stjórnarmálefni innviðaráðuneytis er varðar byggðasjónarmið og fyrirkomulag við vigtun sjávarafila.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Bráðabirgðaniðurstöður starfshópa Auðlindarinnar okkar sem frumvarpið byggir að hluta til á voru kynntar í samráðsgátt 17. janúar 2023 og var umsagnafrestur til 28. febrúar 2023 (S-7/2023). Einnig eru gögn verkefnisins aðgengileg á heimasíðu verkefnisins www.audlindinokkar.is.

4. Fyrirhugað samráð.

Lokaniðurstöður starfshópa Auðlindarinnar okkar – sjálfbær sjávarútvegur eru birtar 29. ágúst 2023 í samráðsgátt og verða til umsagnar á sama tíma og áform þessi. Á síðari stigum munu drög að frumvarpi verða kynnt í samráðsgátt.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Já, verkefnisáætlun liggur fyrir og fylgt hefur verið leiðbeiningum um vandaða löggjöf frá Stjórnarráði Íslands. Gert er ráð fyrir að frumvarp til laga verði tilbúið til framlagningar um miðjan janúar 2024.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Fyrirséð er að efnisbreytingar verði á núgildandi lagaákvæðum og mun það hafa áhrif á hagsmunaaðila og stofnanir. Reiknað verður með hæfilegum aðlögunartíma fyrir hagsmunaaðila og stofnanir vegna innleiðingar löggjafarinnar, með hliðsjón af þeim breytingum sem lagðar verða til á núgildandi löggjöf.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Góð samvinna og samtal við hagsmunaaðila, stofnanir og önnur ráðuneyti sem málið varðar.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.

Með skýrari löggjöf verði fækkað málum á sviði fiskveiðistjórnunar hjá dómstólum og umboðsmanni Alþingis. Þá verði einfölduð framkvæmd laganna hjá matvælaráðuneyti. Einnig verði heimildir til viðurlaga vegna brota skýrari og þeim beitt með markvissari hætti. Mælikvarðar á árangri og útkomu verða ákveðnir á síðari stigum.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Já, unnt er að meta árangur út frá fjárhagslegum ávinningi og aukinni skilvirkni.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.
 - a. Lokaskýrsla Auðlindarinnar okkar.