

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

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og lögum um stjórn fiskveiða (veiðistjórn grásleppu o.fl.).

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997, með síðari breytingum.

1. gr.

1. mgr. 7. gr. laganna hljóði svo: Ráðherra er með reglugerð heimilt, að ákveða staðbundin veiðisvæði við grásleppuveiðar, þannig að aðeins geti þar stundað veiðar bátar sem skráðir séu frá byggðarlagi við hlutaðeigandi veiðisvæði og útgerð bátsins eigi þar heimilisfesti.

2. gr.

2. másl. 2. mgr. 21. gr. laganna fellur brott.

II. KAFLI

Breyting á lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, með síðari breytingum.

3. gr.

Á eftir orðinu „ráðherra“ í 4. másl. 7. gr. komi: „með reglugerð“.

4. gr.

Við 9. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Heimilt er að úthluta aflahlutdeild til veiða á staðbundnum nytjastofnum hryggleysingja þannig að sérstakt aflamark komi fyrir hvert veiðisvæði.

5. gr.

Svofelldar breytingar verða á 1. mgr. 13. gr:

a. Við yfirlitstöflu bætist einn dálkur svohljóðandi:

Grásleppa	2%
-----------	----

6. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem orðast svo:

Setja skal skipum aflahlutdeild í aflamarki og krókaafلامarki í grásleppu. Aflahlutdeild einstakra skipa skal ákveðin á grundvelli veiðireynslu sem fengin hefur verið á leyfi sem skráð er á skipið. Við mat á veiðireynslu skal miða við þrjú bestu veiðitímabil viðkomandi skips frá og með árinu 2013 til og með árinu 2018. Þau skip ein eiga kost á að fá úthlutað aflahlutdeild

sem höfðu rétt til leyfis til grásleppuveiða, sbr. 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997.

7. gr.

Við lögini komi tvö ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

I. (nýtt ákvæði til bráðabirgða XXII)

Endurreikna skal aflahlutdeild í sandkola, við upphaf fiskveiðiársins 2021/22, með þeim hætti sem hér segir:

a. Að 75/100 hlutum samkvæmt skráðum aflahlutdeildum hvers fiskiskips í sandkola við upphaf fiskveiðiársins 2021/22.

b. Að 25/100 hlutum samkvæmt aflareynslu hvers fiskiskips í sandkola á fiskveiðiárunum 2017/18 - 2019/20 á svæðinu norðan skilgreinds aflamarkssvæðis fyrir sandkola sem afmarkast af Snæfellsnesi, suður um að Stokksnesi.

I. (nýtt ákvæði til bráðabirgða XXIII)

Við upphaf fiskveiðiársins 2021/22 skal setja sjálfstæða aflahlutdeild í sæbjúgu á hverju veiðisvæði skv. reglugerð nr. 741/2019 um veiðar á sæbjúgum, sbr. 4. mgr. 9. gr. með þeim hætti sem hér segir:

Svæði A-E: Samkvæmt aflareynslu skips á fiskveiðiárunum 2017/18, 2018/19 og 2019/20 vestan 20° V.

Svæði F-H: Samkvæmt aflareynslu skips á fiskveiðiárunum 2017/18, 2018/19 og 2019/20 austan 20° V.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu er lagt til að tekin verði upp aflamarksstjórn við veiðar á grásleppu. Auk þess er lagt til að heimilað verði að úthluta aflahlutdeild til veiða á staðbundnum nytjastofnum hryggleysingja, þannig að sérstakt aflamark komi fyrir hvert veiðisvæði.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Að gildandi lögum eru veiðar á grásleppu háðar takmörkuðum fjölda leyfa. Þá er hverju skipi, sem leyfis nýtur, eingöngu heimilt að stunda veiðar í ákveðinn fjölda daga á hverju sumri. Þessu fyrirkomulagi sóknarstýringar var í upphafi komið á með reglugerð um grásleppuveiðar, nr. 474/1990. Með henni var mælt fyrir um útgáfu leyfa til báta sem stundaðað höfðu grásleppuveiðar á einu af árunum 1987-1990, en eigendur bátanna voru verr settir en aðrir hvað varðaði úthlutun botnfiskveiðiheimilda á þessum tíma og hafði það nokkuð að segja við þessa ráðstöfun.

Fram til ársins 1997 gafst þeim aðilum einum kostur á að fá leyfi til grásleppuveiða sem stundað höfðu veiðarnar á a.m.k. einu af fjórum undanfarinna ára. Síðasta reglugerðin sem gefin var út með þessu fyrirkomulagi var reglugerð um grásleppuveiðar, nr. 58/1996. Samkvæmt henni voru það einungis bátar sem stundað höfðu veiðar á a.m.k. einu árána 1991,

1992, 1993 eða 1994, sem áttu kost á að fá leyfi, enda hafi leyfið ekki verið flutt á annan bát. Reglugerðin gildi fyrir vertíðirnar 1996 og 1997.

Með 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997, var fest í sessi hvaða bátar gætu fengið leyfi Fiskistofu til veiða á grásleppu. Var það bundið við þá báta sem rétt höfðu haft til að fá leyfi til veiða á grásleppu árið 1997. Í athugasemdum við ákvæðið kom fram að ástæða hafi þótt til að takmarka veiðar á grásleppu í ljósi mikils fjölda smábáta og að án slíkra takmarkana gætu veiðarnar farið algerlega úr böndunum á skömmum tíma. Einnig var vísað til markaðsaðstæðna og réttar þeirra manna sem stundað höfðu veiðarnar og höfðu þar af leiðandi minni aflaheimildir í öðrum fisktegundum

Á hverju ári er nú sett reglugerð þar sem kveðið er nánar á um fyrirkomulag veiða á grásleppu. Í fyrstu voru grásleppuvertíðinni markaðir 50 dagar en frá árinu 2013 hafa verið gefnir út 20–25 dagar í upphafi vertíðar og þeim síðan verið fjölgað eftir að niðurstöður stofnmælinga Hafrannsóknastofnunar í marsmánuði liggja fyrir. Fjöldi báta sem virkja leyfin getur verið misjafn, og fer það eftir gæftum, veði, veðri o.fl. Leyfi þessi eru framseljanleg milli báta.

Á undanförunum árum hefur veiðistjórn grásleppu sætt gagnrýni fyrir að vera ómarkviss og ófyrirsjáanleg fyrir þá sem stunda veiðarnar. Af þeim ástæðum skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra starfshóp í maí 2018 sem ætlað var að fara yfir tilhögun veiðistjórnar grásleppuveiða og gera tillögur um breytingar á henni. Starfshópurinn skilaði greinargerð til ráðherra 25. september 2018 sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum *Ísland.is* þann 27. september 2018.

Í greinargerð starfshópsins voru teknir saman helstu kostir og gallar núverandi veiðistjórnar. Talið var til kosta að grásleppuveiðar eru gerðar út á smábátum og stundaðar vítt og breitt um landið. Einungis fiskiskip undir 15 brúttótonnum geta fengið úthlutað leyfi (að undanskildum örfáum frávikum um stærri skip sem eiga sér sögulegar skýringar). Veiðisvæði eru átta og er hvert leyfi gefið út fyrir veiðar á einu svæði á hverri vertíð, eftir því sem réthafi óskar. Fram kemur að veiðileyfi hafi ekki færst mikið milli svæða og að það fylgi því ekki mikill kostnaður að afla sér leyfis til grásleppuveiða miðað við að hefja veiðar á tegundum sem hafa verið hlutdeildarsettar.

Í greinargerðinni segir að helstu ókostir núverandi veiðistjórnar felist í því að hún er ómarkviss með tilliti til þess að fylgt sé ráðgjöf, það er að veiði sé innan heildarafla. Heimildir til veiða eru bundnar ákveðnum samfelldum dögum sem þýðir að þegar leyfi er virkjað á skip byrja dagar að telja óháð veðri, sem getur ýtt undir að veitt sé þótt veður séu slæm eða óæskilegur meðafli sé mikill. Í því samhengi má nefna að óæskilegur meðafli sjávarspendýra og fugla er helsta ástæða þess að veiðarnar misstu vottun. Þá er ekki unnt að taka tillit til bilana, veikinda eða annarra ófyrirséðra tafa. Auk þess er breytilegt milli ára hversu margir virkja leyfi til veiðanna.

Enda þótt reynsla síðustu vertíðar sýni að stjórnvöldum hafi tekist að halda heildarveiði nálægt ráðlögðum afla með stöðvun veiðanna kom sú aðgerð mjög misjafnlega við einstaka útgerðir þar sem sumir höfðu hafið veiðar strax og leyft var meðan aðrir hugðust bíða þar til síðar eða veiðisvæði sem þeir hugðust veiða á höfðu ekki verið opnuð fyrir veiðum.

Loks má nefna að ekki liggur fyrir í byrjun vertíðar hversu marga daga hverjum báti er heimilt að stunda veiðarnar. Núverandi fyrirkomulag byggir á lokaráðgjöf Hafrannsóknastofnunar sem miðast við að niðurstæða úr stofnmælingum í marsmánuði gildi 70% á móti næstliðnu ári. Þessi lokaráðgjöf birtist ekki fyrr en um mánaðamótin mars–apríl. Einnig ber að geta þess að á undanförunum sjö árum, utan eins, hafa veiðar í grásleppu ekki náð ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar um heildarafla.

Á síðustu grásleppuvertíð komu ókostir núverandi stjórnarfyrríkomulags grásleppuveiða enn í ljós. Veiðar voru heimilaðar í tiltekinn fjölda daga en þegar á leið varð ljóst að stöðva yrði veiðarnar fyrir en ætlað var með hliðsjón af aflaráðgjöf Hafrannsóknastofnunar. Þetta kom misjafnlega niður þar sem mismunandi var hvenær veiðar hófust. Hafði þar m.a. þýðingu að veiðar í innanverðum Breiðafirði voru heimilaðar síðar en á öðrum svæðum vegna áhrifa þeirra á æðarvarp og dúntekju.

Veiðum á helstu nytjastofnum Íslendinga hefur lengi verið stjórnað með úthlutun aflamarks við upphaf hvers fiskveiðiárs. Með aflamarksskipulagi er auðvelt að skipuleggja veiðar fram í tíma og hvetur það til góðrar meðferðar afla og aukningar verðmæta við veiðar og vinnslu. Með úthlutun aflamarks til grásleppuveiða geta útgerðir leitast við að veiða sem nemur úthlutuðu aflamarki og framselja þær heimildir sem ekki eru nýttar. Sveigjanleiki mun einnig aukast um veiðarnar, þar sem auðhægara verður að draga upp net vegna brælu eða meðafla. Þá er ónefnt að kostnaður við tæknilegt eftirlit með veiðunum mun minnka ef aflamarksstjórn verður tekin upp og verður í staðinn mögulegt að auka eftirlit með meðafla.

Í nokkrum tegundum nytjastofna við Ísland veitir Hafrannsóknastofnun ráð um staðbundna nýtingu sem kalla má stjórnunareiningar. Í sumum tilfellum hefur slíkt verið gert um nokkurt skeið, s.s. varðandi rækjustofna þar sem veitt er sérstök ráðgjöf fyrir úthafsækju auk þess sem sérstök ráðgjöf er fyrir svæðin við Eldey, Snæfellsnes, Arnarfjörð, Ísafjarðardjúp, Húnaflóa, Skagafjörð, Öxarfjörð og Skjálfanda. Um staðbundið aflamark til veiða á rækju við Eldey og við Snæfellsnes voru sett sérstök lagaákvæði en önnur framangreind svæði voru hlutdeildarsett á grunni eldri laga.

Á undanförunum árum hefur áhugi á veiðum á skrápdyrum aukist og nú er svo komið að ráðgjöf í ígulkerum er veitt fyrir 3 svæði og 8 ráðgjafarsvæði eru í sæbjúgum. Þá má nefna að ráðgjöf í beitukóng er einnig veitt fyrir 2 aðskilin svæði. Með frumvarpi þessu er lagt til að veitt verði heimild til að setja staðbundið aflamark til veiða á þessum stofnum sem best rímar við ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar. Þá er einnig lagt til að brugðist verði við sérstakri stöðu við stjórnun veiða á sandkøla, sem aðeins er aflamarkssettur fyrir hluta Íslandsmiða.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu er lagt til að:

- aflamarki verði úthlutað til veiða á grásleppu.
- heimilað verði að úthluta svæðisbundnu aflamarki fyrir svæðisbundna stofna.
- sandkøli verði kvótasettur fyrir öll Íslandsmið.

3.1. Grásleppa.

Verði frumvarpið að lögum verður tekin upp aflamarksstjórn við veiðar á grásleppu. Til þessa þarf breytingar á bæði lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, þar sem eru sérreglur um núverandi veiðistjórn, sem og lögum um stjórn fiskveiða, hvað snertir framkvæmd framkvæmd úthlutunar og hámarksaflahlutdeild.

Með því að taka upp aflamarksstjórn við grásleppuveiðar mun ekki vera þörf á að hafa reglur um samfellda veiðidaga. Í umsögn um greinargerð starfshóps um tilhögun veiðistjórnar grásleppuveiða benti Hafrannsóknastofnun á að engin fiskifræðileg rök væru fyrir því að viðhalda svæðaskiptingu í grásleppuveiðum, enda hafi skip ekki mikið verið að flytja sig milli svæða. Þó benti stofnunin á að æskilegt væri að ráðherra yrði heimilt að grípa til ráðstafana ef aðstæður kölluðu á aukna stýringu. Því er lagt til með 1. gr. frumvarpsins að heimilað verði að ákveða staðbundin veiðisvæði við grásleppuveiðar, þannig að aðeins geti þar stundað veiðar bátar sem skráðir séu frá byggðarlegi eða verstöð við hlutaðeigandi veiðisvæði og

útgerð. Þá er einnig mögulegt að hagnýta ákvæði 2. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelginni til að leyfisbinda veiðar á grásleppu á tilteknum svæðum, þar sem aðeins takmarkaður fjöldi skipa hefði leyfi til veiðanna, sem eftir sem áður væru samkvæmt aflamarki. Er stjórnvöldum því mögulegt að setja nánari reglur um veiðarnar, verði til þess tilefni, þótt úthlutað hafi verið aflmarki til þeirra.

Í 1. mgr. 9. gr. laganna er mælt fyrir um að við úthlutun aflahlutdeildar á tegund sem ekki hefur áður verið bundin ákvæðum um leyfðan heildarafla skuli úthlutað á grundvelli aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabila. Í frumvarpinu er lagt til að sett verði bráðabirgðaákvæði sem mælir fyrir um aðra aðferð við mat á veiðireynslu og úthlutun aflahlutdeildar í grásleppu. Í ákvæðinu er lagt til að veiðireynsla verði metin út frá þremur bestu veiðitímabilum í sex ár, frá og með árinu 2013 til og með árinu 2018. Vertíðir grásleppuveiða standa yfir í stuttan tíma og frátafir á einni vertíð geta því haft mikið að segja varðandi veiðireynslu fiskiskips það ár. Þá eru aflabrogð misjöfn milli ára og eftir svæðum. Sá mismunur jafnast út með lengra viðmiðunartímabili. Því er málefnalegt að heimila að litíð sé til svo langs viðmiðunartíma.

Þá er lagt til að aflahlutdeild skuli úthlutað á grundvelli veiðireynslu leyfisins sem skráð er á skipið en ekki á grundvelli veiðireynslu skips eins og annars er mælt fyrir um í 1. mgr. 9. gr. laganna. Þegar selt hefur verið grásleppuveiðileyfi af skipi eru líkur til að útgerð þess stundi ekki lengur grásleppuveiði. Ef miðað væri við veiðireynslu fiskiskips mundi það geta leitt til þess að þeir sem veiðarnar stunda og hafa nýlega aflað sér leyfis fengu úthlutað lítilli aflahlutdeild. Er þessi tillaga gerð samkvæmt tillögu greinds starfshóps.

Með frumvarpinu er lagt til að samanlögð aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila, einstaklinga eða lögaðila, eða í eigu tengdra aðila, megi aldrei nema hærra hlutfalli af heildaraflahlutdeild í grásleppu en 2%. Lagt er til að samanlögð aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila, einstaklinga eða lögaðila, eða í eigu tengdra aðila megi ekki nema hærra hlutfalli en 2%. Sé miðað við aflahæsta skips hverrar vertíðar sl. sex vertíðir, sbr. töflu, er hægt að reikna meðal hámarksaflahlutdeild þessara vertíða upp á 1,2% og er meðaltals hæsti afli á bát um 60 tonn. Meðaldagafjöldi vertíðanna 2013-2018 var 36 dagar. Verði frumvarpið að lögum er því svigrúm fyrir þá sem stunda grásleppuveiðar að auka nokkuð heimildir sínar. Hafa ber í huga í þessu sambandi að dæmi eru um að menn reki 2-3 báta og því segir hámarksafli á bát ekki endilega til um hver sé hámarksafli sé á útgerð. Með hliðsjón af því sem segir í almennum athugasemdum má ætla að ákveðin réttlætning sé fyrir því að gefa aðilum möguleika á að vaxa og þá með veiðum á einum bát. Út frá sömu forsendum sem hér að framan eru raktar má ætla að 60 daga úthald aflahæsta bátsins þyrfti um 2% aflahlutdeild.

Hlutdeild aflahæsta fiskiskipsins			
Ár	Heildar afli (kíló)	Veiðar aflahæsta bátsins (kíló)	
		Hlutdeild	
2013	4.561.810	48.824	1,07%
2014	4.009.612	59.479	1,48%
2015	6.306.315	62.204	0,99%
2016	5.435.188	68.397	1,26%
2017	4.546.137	50.133	1,10%
2018	4.487.141	62.863	1,40%

3.2. Svæðisbundið aflamark fyrir staðbundna nytjastofna hryggleysingja.

Með frumvarpinu er lagt til að tekið verði upp heimild til að svæðisbinda aflamark í þeim tilvikum að eiginleikar nytjastofns gera að verkum að hann er lítt eða ekki hreyfanlegur og aflaráðgjöf tekur mið af því. Sérstakar áskoranir hafa komið upp við stjórn þessara veiða. Eru sæbjúgu sennilega besta dæmið um það. Veiðar á þessum stofni hafa aukist mjög á síðustu árum, en í gildi eru níu leyfi til veiðanna sem gilda um öll þekkt veiðisvæði við landið, sem eru átta talsins. Hafrannsóknastofnun veitir ráð um hámarksafla á hverju veiðisvæði og þegar fyrrséð er að afli á hverju veiðisvæði fari yfir ráðlagðan afla er veiðisvæðum lokað með reglugerð. Annar nytjastofn sem gæti komið til úthlutunar með svæðisbundnum hætti verði frumvarp þetta að lögum eru ígulker.

Heildarafli við veiðar í sæbjúgum undanfarin fiskveiðiár verið umfram veiðiráðgjöf og veiðar á mismunandi ráðgjafarsvæðum verið stöðvaðar fyrir lok veiðitímabils. Vegna endurskoðunar ráðgjafar er útlit fyrir að afli á næsta fiskveiðiári verði allt að 60% minni en fyrir tveimur árum. 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 nokkur rök til þess að úthlutað verði aflamarki til þessara veiða. Í júlí 2019 skilaði starfshópur þriggja lögfræðinga álit til ráðherra þar sem kom fram að vafi leiki á því hvort unnt sé að setja svæðisbundið aflamark á hvert ráðgjafarsvæði um sig. Á hinn bóginn var bent á að ráðherra gæti lagt fram frumvarp til laga er veita mundi fullnægjandi lagastöð. Með frumvarpi þessu er brugðist við þeirri ábendingu bæði með tillögu um að veitt verði almenn heimild til slíks aflamarks og með tillögu um sérstakt ákvæði til bráðabirgða. Vísast um það nánar til skýringar við einstakar greinar hér á eftir.

3.3. Sandkoli

Með reglugerð um stjórn veiða í atvinnuskyni fiskveiðiárið 1997/98 var sett aflamark fyrir sandkola sem gildi sunnan við tiltekna línu samkvæmt ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar. Miðaði úthlutun aflamarks við áætlun um afla skipa sunnan línunnar en lítið var vitað um stofnstærð norðan hennar og var tilgangurinn ekki síst að varna brottkasti.

Hafrannsóknastofnun hefur lagt til að sandkoolaafli fiskveiðiársins 2020/2021 fari ekki yfir 319 tonn. Einnig hefur stofnunin lagt til að sérstaka aflamarkssvæðið frá Snæfellsnesi suður um að Stokksnesi verði lagt niður og að öll sandkolamið verði undir aflamarki.

Um langt skeið lagði stofnunin til aflamark á fyrrgreindu svæði þar sem beinar veiðar á sandkola voru ekki stundaðar utan þess auk þess sem meðafli var lítill, en frá árinu 2016 hefur ráðgjöfin gilt fyrir Íslandsmið. Á undanförunum fimm fiskveiðiárum hefur aflinn utan aflamarkssvæðisins verið á bilinu 11 - 45% af heildarafli sandkola en meðaltal síðustu þriggja verið 26%.

Lagt er til með frumvarpinu að sett verði aflamark fyrir stjórnun veiða á sandkola í heild og við þá ákvörðun tekið tilhlýðilegt tillit til veiða á svæðinum sem ekki hefur lotið aflamarki fram að þessu.

Við úthlutun aflamarks vegna fiskveiðiársins 2020/2021 var útgefið aflamark ákveðið 236 tonn eða um 75% af heildarráðgjöfinni. Með því að ákveða að ljá veiðum utan aflamarkssvæðisins það vægi sem eftir stendur er leitast við að taka tillit til hagsmuna allra hlutaðeigandi útgerða.

Jafnframt verða aðrar stjórnunaraðgerðir íhugaðar, s.s. svæðalokanir á hrygningartíma sandkola norðan núverandi aflamarkssvæðis.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ákvæði stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi og eignarrétt koma til skoðunar þegar takmarka á atvinnufrelsi með lögum. Í 73. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, segir að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi megi þó setja skorður með lögum krefjast almannahagsmunir þess. Hæstiréttur hefur í dómum bent á að ríkir og augljósir almannahagsmunir séu bundnir við hagkvæma nýtingu á auðlindum Íslands. Hæstiréttur hefur einnig vísað til þess að úthlutun takmarkaðra gæða sem byggð sé á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum sé ekki brot á jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig hefur úthlutun aflaheimilda til ákveðins hóps á grundvelli veiðireynslu verið talin samrýmast jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar, enda sé úthlutun byggð á reglum sem styðjast við efnislegan mælikvarða.

Í atvinnurétti felst réttur manna til að stunda áfram þau störf sem þeir hafa tekið upp og einnig í sumum tilfellum störf sem þeir hafa fengið sérstakt opinbert leyfi til að stunda. Slík réttindi verða stundum metin til fjárhagslegra gæða og geta notið verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar. Löggjafanum er þó heimilt að breyta reglum varðandi starfsemi sem hefur opinbert leyfi, en verður þó að taka tillit til þeirra aðila sem atvinnuna stunda. Í núgildandi lögum eru grásleppuveiðar takmarkaðar við ákveðinn hóp sem rétt hefur til að stunda þær veiðar á grundvelli opinbers leyfis. Um það bil 450 bátar hafa rétt til að fá leyfi til veiða á grásleppu, skv. 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997. Leyfi eru virkjuð fyrir flest skip sem hafa rétt til að fá leyfi fyrir hverja vertíð og fara á grásleppuveiðar. Einhver leyfi eða réttindi til að fá leyfi hafa verið sett í geymslu hjá Fiskistofu, t.d. vegna þess að skip skortir haffæri eða af öðrum ástæðum. Þá eru einhver skip sem hafa rétt til að fá leyfi en leyfin eru ekki virkjuð á grásleppuvertíðinni þar sem skipin fara ekki á veiðar.

Verði frumvarp þetta að lögum munu einungis þau skip sem hafa rétt til grásleppuveiða sem nýtt hefur verið á því tímabili sem afmarkað er í bráðabirgðaákvæðinu fá úthlutað aflahlutdeild. Verður atvinnuhagsmunum þeirra því ekki raskað með frumvarpinu. Þeir sem engar grásleppuveiðar hafa stundað á viðmiðunartímanum munu engan rétt öðlast til úthlutunar. Veiðireynsla er það viðmið sem stjórnvöld hafa lagt til grundvallar þegar takmarka á aðgang að fiskveiðiauðlindinni. Aðili sem ekki hefur stundað grásleppuveiðar á viðmiðunartímanum en leiðir rétt sinn af framangreindu ákvæði verður ekki talinn geta haft réttmætar væntingar til þess að veiðistjórn í grásleppu verði ekki breytt til samræmis við fiskveiðistjórn helstu nytjastofna Íslands eða að leyfi sem ekki eru nýtt sem slík leiði af sér rétt við slíkar breytingar.

5. Samráð.

Þann 15. maí 2018 skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra starfshóp til að fara yfir veiðistjórn í grásleppu og gera rökstudda tillögu um breytingar sæi starfshópurinn ástæðu til. Í starfshópinn voru skipaðir tveir fulltrúar án tilnefningar auk fulltrúa Landssambands smábátaeigenda. Greinargerð starfshópsins var sett í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is, mál nr. 141/2018. Alls bárust alls 27 umsagnir í samráðsgáttina auk þess sem sjö umsagnir voru sendar beint til ráðuneytisins. Af þeim sem tóku beina afstöðu til þess hvort breyta ætti veiðistjórn grásleppu voru tólf fylgjandi því og tólf á móti. Af þeim sem voru fylgjandi hlutdeildarsetningu tóku sjö undir að veiðireynsla skipa skyldi miðast við það leyfi sem skráð væri á skipin. Aðrir tóku ekki sérstaka afstöðu til þess atriðis en tóku m.a. undir að með breyttri veiðistjórn væri hægt að ná fram meiri hagkvæmni og gera veiðar fyrirsjáanlegri.

Einnig var bent á að nýliðun við grásleppuveiðar hefði verið lítil undanfarin ár og gæti breytt veiðistjórn leitt til þess að nýir aðilar kæmu inn í veiðarnar.

Þeir sem voru á móti breyttri veiðistjórn bentu m.a. á að nýliðun yrði erfiðari og líkur væru á samþjöppun aflaheimilda sem gætu haft neikvæð áhrif á sum byggðalög. Einhverjir af þeim sem voru á móti breyttri veiðistjórn töldu að hægt væri að sníða helstu vankanta af núverandi veiðistjórn án þess að færa veiðarnar í aflamarkskerfið. Í umsögn Hafrannsóknastofnunar kom fram að svo lengi sem veiðum á grásleppu væri haldið innan ráðlags hámarksafla hefði stofnunin ekki skoðun á því hvort veiðunum væri stjórnað með sóknarstýringu eða aflamarki. Stofnunin benti þó á að ef tekin yrði ákvörðun um að færa veiðistjórn á grásleppu í aflamarkskerfið þá gæti verið nauðsynlegt að heimila ráðherra að svæðisskipta veiðunum.

Við vinnslu frumvarpsins var litið til þeirra sjónarmiða sem fram komu í greinargerð starfhópsins sem áður getur sem og framkominn umsagna. Drög að frumvarpinu voru sett í samráðsgátt stjórnvalda, mál nr. 188/2019. Alls bárust 25 umsagnir. Af þeim sem tóku beina afstöðu til þess hvort færa ætti grásleppuveiðar undir aflamarksstjórn voru átta aðilar fylgjandi tillögunni og 15 andvígir. Helstu athugasemdir þeirra sem voru með breyttri veiðistjórn voru að veiðarnar yrðu hagkvæmari og fyrirsjáanlegri, og auknar líkur á nýliðun við veiðarnar.

Í umsögn Landssambands smábátæigenda var vísað til samþykkt frá Landsfundi sambandsins 2018 þar sem fram kom sá vilji félagsmanna að áfram yrði byggt á núverandi veiðistjórn við grásleppuveiðar. Jafnframt vísaði félagið til þess að sambandið hefði borið fram ýmsar tillögur sem miðuðu að því að veita útgerðum meiri sveigjanleika og ákvörðun um það hvenær þær stunda veiðarnar og ekki sé nauðsynlegt að færa grásleppu í aflamarksstjórn til að ná því fram. Í umsögn sambandsins komu m.a. þær ábendingar fram að ef að breyttri veiðistjórn yrði myndi það leiða til samþjöppunar aflaheimilda og fækkun útgerða sem stunduðu grásleppuveiðar. Einnig taldi sambandið að veiðiskylda, sbr. 6. mgr. 15. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, ætti ekki að ná yfir grásleppuveiðar þar sem markaðsaðstæður geta verið mismunandi og ráða sókn. Þá komu fram sjónarmið um að viðhalda svæðaskiptingu og að setja stærðartakmarkanir á skip sem heimilt væri að stunda veiðarnar.

Ekki þótti tilefni til að breyta efni frumvarpsins vegna framkominn athugasemda að því frágreindu að lagt er til að sett verði sérstök regla um hámarksaflahlutdeild í krókaflamarki fyrir grásleppu. Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að almenn reglugerðarheimild 16. gr. laga um stjórn fiskveiða verði gerð ítarlegri og þar komi fram að ráðherra sé m.a. heimilt að setja reglur varðandi svæðaskiptingu veiða og stærðartakmarkanir á skipum. Tilurð ákvæðisins er m.a. að bregðast við ábendingum og athugasemdum sem komu í við greinargerð starfhópsins á samráðsgátt stjórnvalda. Tillögur Landssambands smábátæigenda um breytt fyrirkomulag á ráðgjöf um heildarafla og heimild til að gera hlé á veiðum án þess að þeir dagar telji í heimila veiðidaga hefur verið hafnað. Fram hefur komið hjá Hafrannsóknastofnun að ef forsendum ráðgjafarinnar yrði breytt leiðir það til meiri óvissu um stofnstærð grásleppu fyrir það veiðitímabil sem ráðgjöfin nær til og slíkt gæti leitt til lægri ráðgjafar um leyfilegan heildarafla vegna varúðarsjónarmiða. Þá myndi eftirlit með dagafjölda verða erfiðara ef heimilt yrði að gera hlé á grásleppuveiðum. Þá er ekki ákjósanlegt að undanskilja eina tegund frá ákvæðum um veiðiskyldu vegna þess að markaðsaðstæður ráða sókn.

[hér komi umfjöllun um samráð vegna tillögu um svæðisbundna veiðistjórn á hryggleysingjum, hvort brugðist hafi verið athugasemdum og með hvaða hætti þá...]

Ekki var talið að efni frumvarpsins snerti málefna við annarra ráðuneyta og var því ekki farið í sérstakt samráð milli ráðuneyta.

6. Mat á áhrifum.

Ábyrg fiskveiðistjórn varðar almannahag og með hlutdeildarsetningu á grásleppu er stefnu stjórnvalda í fiskveiðistjórn fylgt. Kostirnir eru ótvíræðir: ábyrgari og fyrirsjáanlegri fiskveiðistjórn, meiri sveigjanleiki fyrir þá sem stunda veiðarnar og einfaldari stjórnsýsla.

Með frumvarpinu er leitast við að tryggja verðmætasköpun í grásleppuveiðum til lengri tíma, enda ýtir aflamarksskipulag jafnan undir hagræðingu og bætta afkomu í rekstri. Stjórnsýslan er vel í stakk búin til að framkvæma efni frumvarpsins. Fiskistofa mun annast nauðsynlega stjórnsýslu til að setja aflahlutdeild í grásleppu eins og venja er til við framkvæmd hlutdeildarsetningar á tegundum. Stjórnsýslan sem fylgir stjórn grásleppuveiða verður einfaldari, þar sem ekki þarf að gefa út leyfi ár hvert og ekki verður heldur þörf á að setja nýja reglugerð fyrir hverja vertíð auk breytingarreglugerða.

Þeir aðilar sem verða helst fyrir áhrifum af frumvarpinu eru þeir sem stunda grásleppu-útgærd sem og þær opinberu stofnanir sem koma að framkvæmt fiskveiðistjórnar. Eftirlit Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar með grásleppuveiðum verður einfaldara og skilvirkara, m.a. þar sem ekki þarf að fylgjast með dagafjölda hvers báts á grásleppuveiðum eða á hvaða svæðum bátarnir eru að veiða.

Á fiskveiðiarinu 2017/2018 nam veiðigjald vegna grásleppu 44 millj. kr. Með lögum um veiðigjald, nr. 145/2018, sem komu til framkvæmda 1. janúar 2019, var fallið frá því að innheimta veiðigjald á þá nytjastofna sem ekki lytu aflamarki. Verði frumvarpið að lögum verður grásleppa að nýju gjaldskyldur nytjastofni í skilningi laga um veiðigjald, nr. 145/2018.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum hefur það engin áhrif á útgjöld ríkissjóðs en gera má ráð fyrir nokkurri hækkun tekna af veiðigjaldi, eða á bilinu 35-50 milljónum króna miðað við forsendur við ákvörðun veiðigjalda, aflamagn í grásleppu árið 2020 og væntra áhrifa afsláttarreglna, sem nýtast einkum smærri útgerðum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni er lagt til að heimilað verði að ákveða staðbundin veiðisvæði við grásleppuveiðar.

Um 2. gr.

Með greininni er lagt til að sérákvæði um sviptingu leyfis til grásleppuveiða falli brott, enda ekki þörf á því verði frumvarpið að lögum.

Um 3. gr.

Í 7. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, er reist takmörkun við hvaða veiðarfæri krókaafلامarksbátum er heimilt að nota. Þar kemur fram að óheimilt sé að nýta krókaafلامark á annan hátt en með línu og handfærum. Veita má undanþágu frá þessu með sérstökum leyfum, m.a. til veiða á hrognkelsi. Með greininni er lagt til að heimilt verði að setja almenna undanþágu til netaveiði á hrognkelsum með reglugerð. Felst í þessu nokkuð hagræði fyrir útgerðir sem og stjórnsýsluna.

Um 4. gr.

Um skýringu á greininni vísast til almennra athugasemda. Athuga má að unnt er með greininni að gefa út staðbundið aflamark til veiða á hryggleysingjum í áföngum eftir því hvernig veiðar og veiðiálag þróast með hliðsjón af aflaráðgjöf Hafrannsóknastofnunar.

Um 5. gr.

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

Um 6. gr.

Í greininni er kveðið á um úthlutun aflahlutdeilda í grásleppu. Það eru einungis skip sem leiða rétt sinn af leyfi skv. 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997, sem fá úthlutað aflahlutdeild. Í því felst að skip sem hafa rétt til að fá leyfi fá úthlutað aflahlutdeild á grundvelli veiðireynslu leyfisins. Engu skiptir hvort leyfið sé í geymslu hjá Fiskistofu eða hefur ekki verið virkjað undanfarin ár. Sé rétturinn til að fá leyfi skráður á skipið og veiðireynsla á leyfinu fær skipið sem hefur rétt til að fá úthlutað leyfinu úthlutaðri aflahlutdeild. Víkur þetta nokkuð frá 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða, svo sem greinir í almennum athugasemdum.

Um 7. gr.

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

Um 8. gr.

Lagt er til að lög in öðlist þegar gildi. Gert er ráð fyrir að Fiskistofa úthluti aflahlutdeild til skipa við gildistöku laganna. Ákvörðun um leyfilegan heildarafla grásleppu verður ekki tekin fyrir en í byrjun árs 2021 og veiðar á grásleppuvertíðinni 2021 munu fara fram á grundvelli úthlutaðs aflamarks en ekki veiðileyfa, verði frumvarpið að lögum fyrir það tímamark.