

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 57 3. júní 1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, með síðari breytingum.

Frá 2. minni hluta sjávarútvegsnefndar.

Frumvarpið lögfestir að útgerðum fiskiskipa verði skylt að telja meðafla við uppsjávarveiðar til frádráttar aflamarks. Meðafla skal meta út frá niðurstöðum sýnatöku úr afla skipanna við löndun.

Frumvarp þetta er bæði illa og hroðvirknislega unnið. Það var lagt fram 4. apríl og sjávarútvegsráðherra mælti fyrir því 10 dögum síðar. Þrátt fyrir mótmæli 2. minni hluta sjávarútvegsnefndar voru einungis tveir kallaðir á fund nefndarinnar, þeir Jón B. Jónasson frá sjávarútvegsráðuneyti og Hrafnkell Eiríksson frá Hafrannsóknastofnuninni. Hvorugur þeirra hefur neina reynslu af veiðum og löndun á kolmunna. Einungis bárust umsagnir um málið frá Félagi kvótabátaeigenda, Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands, Félagi smábátaeigenda og Hafrannsóknastofnuninni. Ekki var orðið við tilmælum 2. minni hluta um að nefndarmenn svokallaðrar umgengnisnefndar sjávarútvegsráðuneytis, fulltrúar Landssambands íslenskra útvegsmanna eða skipstjórar uppsjávarveiðiskipa yrðu kallaðir á fund sjávarútvegsnefndar áður en málið yrði hugsanlega afgreitt út úr nefndinni.

Undanfarin ár hefur notkun flotvörpu til veiða á loðnu, síld og kolmunna færst mjög í vöxt. Komið hefur fram að meðafla af öðrum tegundum gæti verið vandamál við þessar veiðar. Af þessum sökum hefur undirritaður lagt fyrirspurnir um málið fyrir sjávarútvegsráðherra bæði á 130. og 131. löggjafarþingi. Svör ráðherra gefa til kynna að meðafla hafi einkum mælst í afla skipa sem veiða kolmunna, þó að einnig megi finna dæmi um meðafla á síldveiðum.

Nokkuð hefur verið gagnrýnt, og það með réttu, að uppsjávarveiðiskip skuli ekki þurfa að leggja til aflaheimildir fyrir meðafla kvótabundinna fisktegunda en skip sem stundi bolfiskveiðar þurfi ávallt að gera slíkt, og séu undir ströngu eftirliti og útgerðir þeirra sæti hörðum refsingum ef lög um þetta eru brotin. Hér er réttmætt að huga frekar að því að losa um allt of ströng lög varðandi meðafla í bolfiskveiðum þannig að mönnum verði gert kleift að koma með slíkan meðafla að landi í staðinn fyrir að þurfa að leggja fram kvóta fyrir þeim afla. Það er ekki réttmætt að setja illa ígrunduð og óvönduð lög um meðafla hjá uppsjávarveiðiskipum, eingöngu með skírskotun til þess að aðrir búi við vond lög og því sé rétt að svipuð ólög gangi yfir alla.

Kolmunnaveiðar hafa skilað þjóðarbúinu miklum verðmætum frá því að þær hófust af alvöru árið 1997. Stór hluti aflans hefur verið veiddur af skipum frá austanverðu landinu, og hafa þau að langmestu leyti landað afla sínum í fiskmjölsverksmiðjur á Austurlandi. Enginn vafi leikur á að þessar veiðar hafa skilað miklum umsvifum og virðisauka í landi og á sjó, á árstíma sem áður var daufur með tilliti til verkefna hjá mikilvægum hluta fiskiskipaflotans. Erlend skip hafa einnig landað kolmunna hér á landi, sem að hluta til hefur verið veiddur innan íslenskrar lögsögu af Færeyingum. Síðustu fjögur árin hafa fiskmjölsverksmiðjur hér á landi tekið á móti rúmlega 1,6 millj. tonna af kolmunna.

Móttaka íslenskra fiskmjölsverksmiðja á kolmunna 2001–2004.

Ár	Þúsundir tonna
2001	348.240
2002	283.152
2003	521.348
2004	478.706
Samtals	1.631.446

Heimild: Samtök fiskvinnslustöðva.

Við lagasetningu af því tagi sem hér um ræðir er mikilvægt að löggjafinn hafi við höndina viðurkennd gögn sem sýna umfang þeirra atriða sem hugsanleg lög skulu ná yfir. Ekki eru til margar rannsóknir á meðafla í flotvörpu, sem sýna umfang þessa vanda. Fiskistofa hóf þó vorið 2003 skipulegar mælingar á meðafla við flotvörpuveiðar uppsjávartegunda. Áherslan hefur fyrst og fremst beinst að mælingu meðafla við kolmunnaveiðar þar sem hætta á meðafla er metin mest. Niðurstöður mælinga árið 2003 koma fram í skýrslu Hafrannsóknastofnunarinnar (fjölrit nr. 103). Helstu niðurstöður samantektar um mældan og metinn meðafla við kolmunnaveiðar árið 2004 og samanburður við árið 2003 koma fram í eftirfarandi töflu:

Áætlaður meðafla í kolmunnaveiðum íslenskra skipa 2003 og 2004.

	Hlutfall meðafla (%)	Meðalfjöldi fiska/sýni	Uppreiknaður meðafla (tonn)
Ufsi 2003	0,32	0,64	1.605
Ufsi 2004*	0,56	1,1	2.094
Þorskur 2003	0,03	0,05	156
Þorskur 2004*	0,45	0,9	1.686

* Miðað við veiðarnar mars – október.

Heimild: Þingskjal 426 á 131. löggjafarþingi.

Eins og sjá má á framangreindri töflu var uppreiknaður meðafla af þorski og ufsa alls 1.761 tonn árið 2003. Árið eftir var hann 3.780 tonn. Þetta er meðafla úr um hálfri milljón tonna af kolmunna hvort árið um sig. Segja verður að þetta er mjög óverulegur meðafla þegar litið er til heildaraflans af kolmunna, eða vel innan við eitt prósent af heildarafla bæði árin. Þrátt fyrir þá staðreynd að meðafla hefur verið lítil þegar litið er til heildarafla við kolmunnaveiðarnar, þá hafa menn brugðist við þessum vanda eftir því sem reynslan hefur aukist við veiðarnar og þar með þekking manna á því hvar og hvenær er mest hætta á meðafla. Þetta er auðvitað vandamál sem þeir sem veiðarnar stunda vilja vera lausir við og hafa reynt að leysa. Þetta hefur meðal annars leitt til þess að stórum veiðisvæðum hefur verið lokað fyrir flotvörpuveiðum. Í gildi er reglugerð nr. 576/2004, um togveiðar á kolmunna 2004, þar sem veiðisvæðið er skilgreint (frá Vestmannaeyjum austur með og síðan norður með Austurlandi, að mestu utan landgrunnskantsins). Í gildi er reglugerð nr. 794/2004, um bann við kolmunnaveiðum á Þórsbanka (svæði úti fyrir Suðausturlandi). Í gildi er reglugerð nr. 830/2002, um síldveiðar í vörpu, þar sem allar síldveiðar með vörpu eru bannaðar innan 12 sjómílna frá viðmiðunarlínu. Enn fremur eru allar síldveiðar með vörpu bannaðar á svæðum þar sem togveiðar með fiskibotnvörpu eru bannaðar með reglugerðum eða skyndilokunum eða þar sem áskilin er notkun smáfiskaskilju. Undanskilin eru þrjú svæði: fyrir Vestfjörðum, á svæði austnorðaustur af Héraðsflóa og austan við Hvalbak, en á þessum svæðum er heimilt að stunda síldveiðar með vörpu á svokölluðum skiljusvæðum, þó einungis utan 12 sjómílna.

Einnig hafa staðið yfir tilraunir með að þróa notkun skilju sem sett yrði fyrir framan pokann í flotvörpunum sem mundi þá skilja bolfisk sem hugsanlega slæddist með, lifandi og heilan út úr veiðarfærinu.

Á fundum sínum hefur sjávarútvegsnefnd hvergi fengið upplýst með óyggjandi hætti, hvernig sýnatöku skuli háttáð úr förmum uppsjávarveiðiskipa til að meta hve mikill meðafli leynist hugsanlega um borð. Þó má ljóst vera að gera þarf strangar vísindalegar kröfur um slíka sýnatöku. Niðurstöður sýnatöku þurfa að vera trúverðugar, ekki síst í ljósi þess að um getur verið að ræða verulegar fjárhæðir sem leggjast á útgerð ef meðafli finnst í einhverjum mæli. Ekki er að sjá að stjórnvöld hafi með neinum hætti hugleitt hvernig framkvæma eigi þetta eftirlit. Finna má lýsingu á slíkum aðferðum í skýrslu Hafrannsóknastofnunarinnar: *Meðafli í kolmunnaveiðum 2003 – Fjölrit númer 103*. Þar segir á bls. 27–28:

„Ákveðinn fjöldi sýna var tekinn úr hverjum farmi til að mæla meðafla og var hvert sýni 400-600 kg. Fjöldi sýna réðst af veiðiferðinni þannig að úr fyrstu 1.000 tonnum var tekið eitt sýni per 100 tonn að jafnaði eða 10 sýni að hámarki en þó ekki færri en þrjú sýni. Úr afla umfram 1.000 tonn var tekið eitt sýni per 200 tonn eða 5 sýni alls að hámarki. Heildarfjöldi sýna var því 15 að hámarki. Sýnum var dreift á aflann með tilviljunarkenndum hætti. T.d. voru 12 sýni úr áætluðum 1.400 tonna farmi valin með því að draga út slembitölur á bilinu 1 til 1400. Sýni voru síðan tekin úr aflanum þegar löndun í tonnum sýndi útdregnar slembitölur. Á öllum löndunarstöðunum var aflanum dælt í land og hann vigtaður jafnharðan með fullkomnum tölvustýrðum vogum. Hvert sýni var meðhöndlað með sambærilegum hætti. Fyrst var heildarþyngd sýnis ákvarðað. Næst voru meðafategundir flokkaðar, fiskarnir taldir og vigtaðir. Loks var kolmunni og meðafategundir lengdarmældar. Magn kolmunna var ákvarðað með því að draga þyngd meðafla frá heildarþyngd sýnis. Meðafli var reiknaður sem fjöldi fiska og þyngd í staðalsýni (500 kg). Hlutfall meðafla var reiknað sem þyngd meðafla í 100 kg afla, þ.e. í fimmtungi staðalsýnis. Þá var meðafli umreiknaður á veiðiferð eða í heild með tilliti til afla í veiðiferð eða heildarafla. Einfalt t-próf var notað til að reikna öryggismörk meðalfjölda eða meðalþyngdar meðafla.“

Trauðla verður annað séð, að ef gæta á jafnræðis, þá verði að viðhafa svona aðferðir við löndun á hverjum einasta farmi uppsjávarfisks sem berst á land til vinnslu í íslenskum fiskmjölsverksmiðjum, verði þessi lög að veruleika. Stjórnvöldum getur varla orðið stætt á því að einungis sum skip sem lenda í eftirliti verði látin sæta því að útvega kvóta fyrir uppreiknuðum meðafla, á meðan önnur skip sem kannski eru að veiðum á sömu svæðum á sama tíma geta sloppið við slíkt. Hvernig ætla menn einnig að kvótareikna meðafla Færeyinga sem veiða innan okkar lögsögu? Aðrar hugsanlegar útfærslur á þessu munu einnig vafalítið valda deilum. Einnig er ljóst að eftirlit með meðafla við löndun verður kostnaðarsamt. Greiða þarf mönnum laun fyrir það tímafreka starf að fara yfir aflann með viðlíka aðferðum og þeim sem að ofan er lýst. Leiða má einnig líkur að því að þetta geti tafið fyrir löndun úr skipunum. Sjávarútvegsnefnd hefur hvergi fengið upplýst hver eigi að borga þann eftirlitskostnað sem af öllu þessu mun hljóta. Trauðla verður reikningum fyrir þessa vinnu vel tekið af útgerðum uppsjávarveiðiskipa eða öðrum sjávarútvegsfyrirtækjum þar sem fyrirtækin hafa flest ef ekki öll fengið sig fullsödd á gifurlegum kostnaði vegna stöðugt umfangsmeiri eftirlitsiðnaðar sem þrífst í skjóli kvótalaga stjórnvalda.

Fleiri meinbugi má nefna á frumvarpi þessu. Mörg skip landa kolmunnaförmum sem þau fá í íslenskri lögsögu til vinnslu í Færeyjum. Því þykir sýnt að senda verði eftirlitsmenn þangað frá Íslandi til að meta meðafla upp úr þeim. Ekki liggur fyrir hvernig greiða skuli kostnað við það. Færeysk fiskiskip hafa leyfi til að stunda kolmunnaveiðar í lögsögu Íslands,

samkvæmt fiskveiðisamningi sem í gildi er á milli landanna. Eigi að gæta jafnræðis hljóta þessi skip að verða að útvega kvóta fyrir hugsanlegum meðafla sem þau fá af bolfiski. Það yrði að draga frá bolfiskkvótum Færeyinga í íslenskri landhelgi. Þetta getur kallað á vandkvæði fyrir Færeyinga, þar sem útgerðir færeyskra kolmunnaskipa ráða ekki yfir bolfiskveiðiheimildum við Ísland. Fróðlegt væri að fá upplýst hvernig aðrar þjóðir fara með þann meðafla sem þar veiðst, t.d. í færeysku lögsögunni. Einnig hvort samræmi eigi að gilda um meðafla úr okkar skipum ef aflinn er veiddur rétt utan lögsögu okkar, til að mynda hvernig farið skuli með tiltekna farma sem hugsanlega hafi verið veiddir innan og utan íslenskrar lögsögu?

Ákvæði í 1. gr. þessa lagafrumvarps hljóðar meðal annars svo: „Komi til gjaldtöku á grundvelli laga nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla, með síðari breytingum, vegna fisktegunda sem veiðast sem meðafla við veiðar á uppsjávarfiski skal gjaldið þó aldrei vera lægra en nemur 70% af meðalfiskverði sömu tegundar í næsta mánuði fyrir gjaldtöku.“

Ætli stjórnvöld að lögfesta þetta ákvæði kemur að sjálfsögðu fram sú réttlætis- og jafnræðiskrafa að meðafla sem kemur með öðrum veiðum, bæði sérveiðum og almennum botnfiskveiðum verði skilgreindur sem meðafla og verðmæti þess meðafla verði metið eftir ástandi þess afla sem oft getur verið verðlítill líkt og í kolmunnaveiðum. Má sem dæmi nefna karfa- og humarveiðar þar sem meðaflinn er oft skemmdur svo að dæmi sé tekið. Hvað sem öðru líður verðum við að gæta jafnræðisreglu sem leiðir af 70 prósentu verðmætamati ráðuneytis eða Fiskistofu.

Samkvæmt 3. gr. frumvarpsins öðlast lögin þegar gildi og koma til framkvæmda 1. júní 2005. Hér er rétt að benda á að kolmunnaveiðar miðast við almanaksár og því rétt að slíkar reglur séu teknar upp, ef af verður, miðað við 1. janúar 2006 en ekki á miðri vertíð þegar útgerðir eru mislangt komnar með veiðar á úthlutuðum kolmunnakvótum sínum.

Aðalatriði málsins eru þessi:

1. Mat á umfangi meðafla við uppsjávarveiðar er byggt á litlum rannsóknum sem þó benda til að vandamálið sé hverfandi miðað við heildarafla kolmunna.
2. Brugðist hefur verið við meðafla með lokun veiðisvæða, og verið er að þróa nýja veiðarfærataekni til að losna við meðafla í framtíðinni.
3. Sjávarútvegsnefnd hefur ekki fengið neinar upplýsingar um hvernig útfæra eigi reglur um framkvæmd þessara laga. Sýnt þykir að eftirlit og mælingar á meðafla í förmum uppsjávarskipa getur orðið gríðarlega kostnaðarsamt. Ekki liggur fyrir hverjir greiða eigi þann kostnað. Annar minni hluti hafnar auknum álögum á sjávarútveginn.
4. Lögin geta valdið miklum vandræðum hjá færeyskum skipum sem hafa veiðiréttindi hér við land samkvæmt gildandi samningi. Raunar má draga í efa að það frumvarp sem hér er fjallað um standist ákvæði þess milliríkjasamnings.

Í ljósi framangreindra atriða telur 2. minni hluti rétt að frumvarpinu verði **vísað til ríkisstjórnarinnar**.

Alþingi, 30. apríl 2005.

Magnús Þór Hafsteinsson.