

## Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum (strandveiði, aflamark, samstarf, tekjur af veiðigjaldi, tímabundin ákvæði).

Frá meiri hluta sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Jóhann Guðmundsson og Brynhildi Benediktsdóttur frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu, Friðrik J. Arngrímsson og Adolf Guðmundsson frá Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Guðberg Rúnarsson, Guðmund Smára Guðmundsson, Sigurð Viggósson og Gunnar Tómasson frá Samtökum fiskvinnslustöðva, Vilhjálm Egilsson og Pétur Reimarsson frá Samtökum atvinnulífsins, Elínu Björgu Ragnarsdóttur, Albert Svavarsson og Jón Stein Elísson frá Samtökum fiskframleiðenda og útflytjenda, Sævar Gunnarsson og Hólmgeir Jónsson frá Sjómannasambandi Íslands, Árna Bjarnason frá Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands, Guðmund Ragnarsson frá VM – félagi vélstjóra og málmæknimanna, Jón Gunnar Björgvinsson og Snæbjörn Ingvarsson frá Samtökum íslenskra fiskimanna, Arthur Bogason og Örn Pálsson frá Landssambandi smábátæigenda, Jóhann Sigurjónsson frá Hafrannsóknastofnuninni, Auðun Ágústsson, Hrefnu Gísladóttur og Eyþór Björnsson frá Fiskistofu, Dagmar Sigurðardóttur og Sólmund Má Jónsson frá Landhelgisgæslu Íslands, Signýju Jóhannesdóttur, Matthías Kjeld og Ólaf Darra Andrason frá Alþýðusambandi Íslands, Pétur H. Pálsson frá Vísi hf., Pál Ingólfsson frá Fiskmarkaði Íslands hf., Ragnar Kristjánsson frá Fiskmarkaði Suðurnesja hf. og Róbert Ragnarsson frá Grindavíkurbæ. Þá átti nefndin símafund með Kristni H. Gunnarssyni.

Umsagnir um málið bárust frá Jóni Steinssyni, Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands, VM – félagi vélstjóra og málmæknimanna, Fiskistofu, Hafrannsóknastofnuninni, Helga Áss Grétarssyni, Landhelgisgæslu Íslands, Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Landssambandi smábátæigenda, Samtökum fiskvinnslustöðva, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fiskframleiðenda og útflytjenda, Samtökum íslenskra fiskimanna, Sjómannasambandi Íslands og Alþýðusambandi Íslands.

Með frumvarpinu er lagt til að gerðar verði nokkrar breytingar á gildandi lögum um stjórn fiskveiða. Í fyrsta lagi er lagt til að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra verði heimilað að ákveða í reglugerð að aukning aflamagns í strandveiðum geti runnið til flokks minni skipa með strandveiðileyfi. Þá verði ráðherra heimilað að skipta leyfilegum heildarafla á tímabil í stað mánaða og áréttað að einungis er heimilt að veita hverri útgerð, einstaklingi eða lögadila eitt leyfi til strandveiða. Í öðru lagi er lagt til að miða beri útreikning tilfærslna á grundvelli jöfnunaraðgerða, ívilnana og uppbóta við heildarþorskígildi en ekki úthlutanir í fjórum fisktegundum. Í þriðja lagi verði sveitarstjórnnum gefinn kostur á að velja á milli þess að byggja sérstakar úthlutanir aflaheimilda til minni byggða á úthlutunarreglum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins eins og þær birtast í reglugerð hverju sinni eða nýs fyrirkomulags. Í fjórða lagi er lagt til að hámark tegundatilfærslna verði lögfest sem 30% af aflamarki skips í viðkomandi tegund og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra verði heimilað að skipta svokölluðum VS-afla niður á tímabil. Í fimmta lagi er lagt til að viðmið vegna útreiknings

á veiðigjaldi verði á næsta fiskveiðiári hækkað úr 9,5% af aflaverðmæti að teknu tilliti til frádráttarliða í 16,2% og að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra verði heimilað að taka tillit til mismunandi framlegðar útgerðarflokka við álagningu gjaldsins. Í sjötta lagi er gert ráð fyrir að  $\frac{4}{5}$  hlutar tekna af veiðigjaldi renni í ríkissjóð, en  $\frac{1}{5}$  hluta verði ráðstafað eftir tilteknu skiptihlutfalli til landshluta þannig að helmingur af hluta landshlutanna skiptist jafnt á milli þeirra en hinn helmingurinn skiptist milli sjö landshluta, án höfuðborgarsvæðisins, í hlutfalli við verðmæti landaðs afla að frádregnum afla vinnsluskipa sl. fimmtán ár. Í sjöunda lagi er lagt til að þrjú ný ákvæði til bráðabirgða bætist við lög. Með þeim verði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra heimilað að úthluta ákveðnu magni af skötusel og íslenskri sumar-gotssild til skipa sem hafa veiðileyfi, lögð til sérstök meðaflaheimild vegna löngu og keilu og lagt til að ráðherra verði veitt heimild til að auka magn þorsks og ufsa til ráðstöfunar til strandveiða, og þorsks, ufsa og ýsu til stuðnings byggðarlögum sem eru í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi eða hafa orðið fyrir aflaskerðingu og búa við slæmt atvinnuástand.

Frumvarpið var lagt fram á Alþingi 19. maí 2011. Fyrsta umræða um málið fór fram frá 30. maí til aðfararnætur 2. júní er því var vísað til sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar. Margir þingmenn tóku til máls við fyrstu umræðu og hlaut málið því umtalsverða umræðu strax í upphafi.

Í umsögnum og í máli gesta á fundum nefndarinnar komu fram ýmis sjónarmið sem meiri hlutinn tók til skoðunar og íhugaði við meðferð málsins. Meiri hlutinn ræddi þau sjónarmið sem honum þóttu almennt einkenna umsagnir og ummæli umsagnaraðila. Þá tók meiri hlutinn nokkrar athugasemdir við einstakar frumvarpsgreinar til sérstakrar skoðunar.

#### **Almennar athugasemdir umsagnaraðila.**

Óhætt er að segja að almennt hafi umsagnir og ummæli umsagnaraðila um málið verið nokkuð neikvæðar og óvægnar. Þannig kom ítrekað fram að umsagnaraðilar teldu frumvarpið óvandað, m.a. þar sem það innihéldi nýjar tillögur sem ekki hefðu fengið mikla umfjöllun í þjóðfélaginu. Þá var gagnrýnt að ekki hefði verið lagt mat á mögulegar afleiðingar tillagnanna áður en frumvarpið var lagt fram og mikið gert úr því að líkur væru á að efnahagslegar afleiðingar þess yrðu alvarlegar og verulegar enda væri með því gengið freklega á þátt hagkvæmni í fiskveiðum. Þá kom fram að viðmið um samráð við gerð frumvarpa hafi verið virt að vettugi við gerð frumvarpsins, að einstök ákvæði færu gegn markmiðum gildandi fiskveiðistjórnunarlaga, að gengið væri á eignir og atvinnuréttindi útgerðarmanna og meira vald framselt til ráðherra en áður hefði þekkt. Þá var bent á að ákvæði frumvarpsins væru það matskennd að þau byðu heim hættu á brotum á ýmsum lögmætisreglum. Að auki virtust umsagnaraðilar marghafna flestum hugmyndum frumvarpsins nánast sama hvaða nafni þær nefndust enda gengju þær gegn hagsmunum sem snerta eignarhald á atvinnutækjum sjávarútvegsins og rétt þeirra sem starfa við sjávarútveg til áframhaldandi starfa.

Meiri hlutinn bendir á að skv. 1. gr. gildandi fiskveiðistjórnunarlaga eru nytjastofnar á Íslandsmiðum sameign íslensku þjóðarinnar. Þá er þar sérstaklega áréttað að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Af því leiðir að fjárfesting í atvinnutækjum á sviði sjávarútvegs hlýtur að taka að stórum hluta mið af því að nýting á auðlindum sjávar er að fullu háð fullveldisrétti íslenska ríkisins. Hlýtur hið sama að eiga við um atvinnu sem grundvallast á slíkri fjárfestingu. Hljóta því þeir hagsmunir sem einstaklingar og fyrirtæki hafa af áframhaldandi nýtingu og atvinnu ávallt að taka tillit til þess að stjórnun fiskveiða kann að taka breytingum eftir þeirri stjórn-málalegu stefnumörkun sem lýðræðislega kjörnir fulltrúar þjóðarinnar ákvarða hverju sinni innan þeirra marka sem stjórnskipan setur þeim. Enda hefur Hæstiréttur Íslands skýrlega

tekið fram í máli réttarins, sem finna má í dómasafni hans frá árinu 2000, bls. 1534, að „[t]il þess verð[er] [...] að líta að samkvæmt 3. málslíð 1. gr. [fiskveiðistjórnunarlaga] mynd[er] út- hlutun veiðiheimilda ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra manna yfir þeim[...]. Aflaheimildir eru þannig aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum. Í skjóli valdheimilda sinna getur Alþingi því kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann frek- ara félgald en nú er gert vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru.“

Á fundum nefndarinnar voru fulltrúar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins inntir svara við því hvernig undirbúningi frumvarpsins hefði verið háttað. Í máli þeirra kom fram að undirbúningurinn hefði verið umtalsverður og að frumvarpið hefði verið gaumgæft allt fram að framlagningu þess. Ýmsir aðilar hefðu komið að gerð þess og það verið kynnt hags- munaaðilum fyrir framlagningu. Gagnrýni þess efnis að frumvarpið styddist ekki við skýrslur og rannsóknir svöruðu þeir með því að benda á tiltekin dæmi úr skýrslum sem voru unnar í þeim tilgangi að undirbúa endurskoðun fiskveiðistjórnarkerfisins. Er það mat meiri hlutans að gagnrýni umsagnaraðila hafi gengið of langt að þessu leyti. Þá telur meiri hlutinn að gagn- rýnendur frumvarpsins hafi gert of mikið úr efnahagslegum áhrifum þess enda virðist afskap- lega lítið samhengi á milli þeirra breytinga sem frumvarpið boðar og téðra afleiðinga. Hvað varðar þá gagnrýni að samráð hafi ekki verið viðhaft við undirbúning frumvarpsgerðarinnar bendir meiri hlutinn á það mikla samráð sem viðhaft var í starfshópi sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipaði til þess að endurskoða lög um fiskveiðistjórnun og skilaði niðurstöðum sínum árið 2010. Þó svo að meiri hlutinn geri sér fyllilega grein fyrir því að ekki náðist full sátt í þeirri nefnd þá telur hann engu síður að ekki sé hægt að horfa í öllu fram hjá vinnu hópsins og þeim ályktunum sem hann eða einstakir hlutar hans drógu í vinnuferlinu.

Meiri hlutinn bendir á að þegar kemur að þeim þáttum atvinnulífs sem byggjast hvað til- högun varðar á verulega sérfræðilegum þáttum hefur löggjafanum verið játað töluvert svig- rúm til þess að fela handhöfum framkvæmdarvalds vald til þess að setja nánari reglur um slíka starfsemi. Hefur þannig verið lítið svo á að það standi framkvæmdarvaldinu næst að setja sérhæfðar reglur enda sé það best í stakk búíð til þess að bregðast við örum breytingum sem kunna að verða á slíku umhverfi. Er löggjafanum því oft aðeins ætlað að skapa þann ramma sem slík starfsemi rúmast innan en framkvæmdarvaldshöfum ætlað ríkt hlutverk og vald til afskipta af einstökum þáttum. Í slíku ljósi telur meiri hlutinn eðlilegt að í flókinni og sérhæfðri löggjöf á sviði fiskveiða fari fagráðherra sjávarútvegsmála með ríkt vald og heimildir til reglusetningar.

Í ljósi framangreinds hafnar meiri hlutinn því að undirbúningur frumvarpsins hafi verið ónógur eða lélegur. Væri fullt mark tekið á slíkri gagnrýni mætti með sanni halda því fram að langt gæti verið í að breytingar á stjórnkerfi fiskveiða yrðu að veruleika enda ekki fyrir- sjáanlegt að áframhaldandi umfjöllun og undirbúningur muni nokkurn tíma leiða til þess að gagnrýnisráddir þagni og full sátt og samráð nái fram að ganga. Engu síður telur meiri hlut- inn að ekki verði hjá því lítið að stjórnkerfi fiskveiða er flókið og sibreytilegt. Af þeim sök- um kann sveigjanleiki og örur breytingar að einkenna fyrirkomulag þess.

### **Einstök ákvæði frumvarpsins.**

*A-liður 1. gr.*

Sú gagnrýni kom fram á fundum nefndarinnar að a-liður 1. gr. frumvarpsins kynni að leiða til þess að hvati myndaðist fyrir eigendur lítilla fiskiskipa til þess að sækja strandveiðar í auknum mæli. Bent var á að fjárveitingar til Landhelgisgæslu Íslands hafi verið skertar á fjár-

lögum undanfarin ár og ekki væri útlit fyrir að breytingar yrðu til batnaðar í bráð. Þá var bent á að hætta kynni að skapast á því að eigendur smærri báta freistuðust til þess að setja aflmiklar vélar í báta sína í því skyni að auka veiðiafköst. Að lokum kom fram að verulega erfitt kynni að reynast að ganga almennilega frá afla í svo litlum bátum sem aftur kæmi niður á aflameðferð og aflaverðmæti. Af framangreindum sökum leggur meiri hlutinn til að a-liður 1. gr. frumvarpsins verði felldur brott.

*2. gr.*

Í 2. gr. frumvarpsins er lögð til ákveðin aðferð til að jafna milli tegunda framlag útgerða í svokallaða samfélagspotta. Fram hefur komið gagnrýni á það fyrirkomulag sem þar er lagt til þar sem miðað er við að framlag útgerða geti eingöngu orðið í fjórum tilteknum tegundum, þ.e. þorski, ýsu, ufsa og steinbít, þar sem ljóst sé að það geti komið ójafnt niður á botnfiskveiðum útgerða þar sem botnfiskaflamark er tiltölulega lítill hluti af heildarheimildum viðkomandi útgerða. Í því skyni að koma til móts við þessa gagnrýni leggur meiri hlutinn til þá breytingu að allar útgerðir leggi fram að hámarki 5,3% af aflamagni í öllum tegundum fyrir úthlutun heildar afla að teknu tilliti til c-liðar 7. gr. frumvarpsins. Eftir að ráðstafað hefur verið í potta því sem kemur inn af þorski, ýsu, ufsa og steinbít verður aflamagni í öðrum tegundum skipt í þessar tegundir eins og mögulegt er. Það mun fara fram á sérstökum skipti-markaði sem eftir atvikum verður settur á laggirnar af Fiskistofu og/eða samtökum í útgerð. Á hverju ári er mögulegt að um of- eða vanáætlun kunni að vera að ræða í magni vegna þessa enda er mjög erfitt að áætla nákvæmlega hvað út úr skiptum komi. Hér er gert ráð fyrir að við því verði brugðist með geymslu milli ára eða aukningu á næsta ári komi til vöntunar.

*3. gr.*

3. gr. frumvarpsins var gagnrýnd þar sem fyrirkomulag hennar kynni að þurfa meiri umræðu við. Þá var bent á að í álitum, bréfum og skýrslum umboðsmanns Alþingis hafa komið fram ábendingar þess efnis að í sumum tilvikum kunni sveitarstjórnnum að reynast erfitt að fást við úthlutanir byggðakvóta, m.a. vegna fámennis og mikilla innbyrðis tengsla. Á fundum nefndarinnar kom þó fram að greinin fæli í sér nýjung sem væri ætlað að einfalda framkvæmd byggðavilnunar sem hefði lítið með úthlutun byggðakvóta á árunum 2004–2007 að gera. Álit meiri hlutans er að fyrirkomulag greinarinnar þurfi nánari skoðunar við og leggur hann því til að ákvæðið falli brott.

*6. gr.*

Í 6. gr. frumvarpsins er kveðið á um ráðstöfun tekna af veiðigjaldi. Kveður greinin á um að slíkum tekjum skuli annars vegar ráðstafað í ríkissjóð en hins vegar skuli þær renna til tilgreindra landshluta eftir nánar tilgreindum aðferðum. Þeim hluta sem renna á til landshlutanna er skipt í tvennt og m.a. gert ráð fyrir mismunandi skiptingu eftir landshlutum. Í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins kom fram sú gagnrýni á fyrirkomulag frumvarpsgreinarinnar að hún kynni hvað fjárveitingarvald Alþingis varðar að fela í sér mismunun við úthlutun fjárframlaga til einstakra hluta landsins. Taldi skrifstofan slíkt fyrirkomulag geta falið í sér hættu á að brotið yrði gegn 65. gr. stjórnarskrár þar sem íbúar einstakra landshluta kynnu að verða öðruvísi settir en aðrir þegar kæmi að úthlutun fjármuna. Meiri hlutinn bendir á að um langa hríð hefur það löggjafarsjónarmið viðgengist að heimilt sé á grundvelli svokallaðra forgangsreglna að veita ákveðnum hópum manna aukin réttindi án þess að slíkt feli í sér mismunun, að því gefnu að slíkt geti talist málefnalegt. Engu síður telur meiri hlutinn að sá vafi sem hefur verið skapaður um fyrirkomulag 6. gr. frumvarpsins sé þess eðlis

að ekki verði hjá því komist að taka greinina til endurskoðunar. Tillaga meiri hlutans felur í sér að Alþingi verði falið að ákveða ráðstöfun ákveðins hlutfalls tekna af veiðigjaldi til sveitarfélaga á grundvelli fjárstjórnarvalds við samþykkt fjárlaga. Slíkar ráðstafanir þurfa að sjálfsögðu að uppfylla það skilyrði að teljast málefnalegar.

*B-liður 7. gr.*

B-lið 7. gr. frumvarpsins er ætlað að mæta þörf fyrir aflamark í löngu og keilu sem veiðast sem meðafli við þorsk- og ýsuveiðar. Markmið hans er að draga úr hættu á brottkasti vegna skorts á aflamarki í framangreindum tegundum. Á fundum nefndarinnar kom fram að erfitt reynist að stunda veiðar á ýsu og þorski þannig að aðgreining sé gerð á milli þeirra annars vegar og keilu og löngu hins vegar og því væri nauðsynlegt að auka möguleika á að koma í veg fyrir brottkast. Á móti kom þó fram að ástand keilu- og löngustofnanna við strendur landsins sé ekki eins og best verður á kosið. Þá var bent á að b-liður 7. gr. frumvarpsins gerði ráð fyrir að tiltölulega hátt hlutfall heildarafla tegundanna væri heimilað sem meðafli utan aflamarks. Þá kom fram að bein sókn virðist vera í tegundirnar og ákvörðun um sókn í stofnana virðist hafa verið nokkuð umfram veiðiráðgjöf undanfarin ár. Að auki kom fram að samkvæmt fiskveiðisamningum við Norðmenn og Færeyinga væru Íslendingar skuldbundnir til að heimila nokkrar veiðar erlendra aðila úr stofnunum utan aflamarks. Í ljósi alls framangreinds telur meiri hlutinn að ákvæði b-liðar 7. gr. frumvarpsins kunni að hafa í för með sér hættu á aukinni sókn í stofnana. Af þeim sökum gerir meiri hlutinn þá tillögu að liðurinn verði felldur brott úr frumvarpsgreininni.

*C-liður 7. gr.*

Nefndinni bárust upplýsingar frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu um að eðlilegt kynni að vera að breyta magntölum c-liðar 7. gr. frumvarpsins. Gerir meiri hlutinn tillögu til breytingar því til samræmis.

*3. mgr. c-liðar 7. gr.*

Þá leggur meiri hlutinn til að 3. mgr. c-liðar 7. gr. frumvarpsins verði breytt í því skyni að taka af allan vafa um að viðbót til strandveiða og byggðaaðgerða skal dragast frá aukningu aflamarks samkvæmt frumvarpinu og er orðalag hennar skýrt með hliðsjón af öðrum breytingum sem meiri hlutinn leggur til að gerðar verði á frumvarpinu. Orðalag málsgreinarinnar virðist hafa valdið nokkrum ruglingi meðal umsagnaraðila.

*Nýtt ákvæði til bráðabirgða.*

Að lokum bendir meiri hlutinn á að ekki er að finna í frumvarpinu ákvæði sem framlengir ákvæði til bráðabirgða IX í gildandi lögum um stjórn fiskveiða. Það ákvæði kveður á um að á tveimur fiskveiðiárum, 2009/2010 og 2010/2011, skuli, með sérstakri úthlutun, allt að 200 lestir af óslægðum botnfiski boðnar til leigu þeim sem hafa leyfi til frístundaveiða, sbr. 2. tölul. 4. mgr. 6. gr. laganna. Fram hefur komið að ákvæðisins hafa helst notið stórir ferðaþjónustubátar þar sem farþegar stunda sjóstangaveiði með fjölda stanga. Miðað hefur verið við ákveðið meðalverð í viðskiptum með aflamark og hafa útgerðirnar þurft að greiða það verð fyrir aflann. Reynsla af ákvæðinu virðist hafa verið góð fram að þessu. Það er mat meiri hlutans að þörf fyrir ákvæðið virðist mikil enda skapar það ákveðið rekstraröryggi í útgerð ferðaþjónustubáta. Með hliðsjón af framangreindu leggur meiri hlutinn til að ákvæðið verði framlengt og magnið verði hækkað í 300 lestir af óslægðum botnfiski.

Auk þess sem að framan greinir gerir meiri hlutinn tillögu að nokkrum smávægilegum málfars- og orðalagsbreytingum í nafni skýrleika og lagasamræmis.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er til-  
laga um í sérstöku þingskjali.

Atli Gíslason var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 8. júní 2011.

Lilja Rafney Magnúsdóttir, Jónína Rós Guðmundsdóttir.  
form., frsm.

Magnús Orri Schram,  
með fyrirvara.

Björn Valur Gíslason,  
með fyrirvara.

Róbert Marshall.