

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða,
með síðari breytingum (stærðarmörk krókaafلامarksbáta, strandveiðar).

Frá 1. minni hluta atvinnuveganefndar.

Fyrirliggjandi fiskveiðistjórnarfrumvarp hefur smám saman undið mjög upp á sig í meðförum atvinnuveganefndar. Frumvarpið var lagt fram 28. nóvember sl. og síðar kom inn í þingið frumvarp sem var endurskoðun á fiskveiðilöggjöfni í heild sinni.

Á sama tíma og fundað var stíft um heildarendurskoðunina bástust smám saman inn í frumvarpið sem hér er til umfjöllunar margvíslegar breytingahugmyndir sem tóku til þátta sem í raun snerta ekki með beinum hætti meginefni frumvarpsins. Mörg þeirra atriða eru mikil álitamál sem hefðu verðskuldað að fá sambærilega meðferð og ný lagafrumvörp, þ.e. þrjár umræður, umsagnir og yfirferð að þeim loknum í nefndinni. Þau vinnubrögð voru þó ekki viðhöfð. Þau atriði sem kynnt voru til breytinga á frumvarpinu eru efnislega ný, en ætlunin er að verði afgreidd án þess að þau fái þá nauðsynlegu umfjöllun og yfirferð sem 44. gr. stjórnarskrárinnar og þingsköp kveða í rauninni á um. Þetta er auðvitað algjörlega afleitt, en því miður bara eitt af mýmörgum dæmum á þessu kjörtímabili. 44. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um að ekki megi samþykkja lagafrumvarp nema það hafi verið rætt við þrjár umræður á Alþingi. Lög um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, mæla einnig fyrir um að lagafrumvörp séu rædd við þrjár umræður og með aðkomu umsagnaraðila og umræðum í þingnefnd. Vinnubrögðin sem viðhöfð hafa verið í þessu máli eru í rauninni tilraun til þess að fara í kringum þennan áskilnað stjórnarskrárinnar og laganna.

Vinnubrögðin sem hér eru notuð endurspeglu þann vandræðagang sem jafnan hefur einkennt breytingar á fiskveiðilöggjöfni á þessu kjörtímabili. Þetta er mjög ámælisvert. Breytingar á þessu málavíði eru vandmeðfarnar og mikið í húfi að vel takist til.

Stærð krókaafلامarksbáta.

Í 1. gr. frumvarpsins var gerð tilraun til þess að skilgreina hvað fælist í veiðileyfi með krókaafلامarki og miðað við fiskiskip sem eru 15 brúttótonn og minni. Jafnframt var kveðið á um að stærri bátar yrðu einnig sviptir krókaafلامarki frá og með næstu fiskveiðiáramótum, hefðu þeir mælst stærri fyrir gildistöku laganna. Ástæða þess að til stóð að setja slíkt ákvæði inn í lögina er sú að í ljós hafði komið að bátum stærri en 15 tonn var heimilt að halda skráningu sem krókaafلامarksbátum. Talin var ástæða til að þetta gæti sett þetta afmarkaða fiskveiðikerfi smábáta í uppnám. Fyrir liggur að mikill fjöldi báta hefur nú verið mældur upp á nýtt eftir minni háttar breytingar sem gerðar hafa verið á þeim. Þessir bátar mælast nú stærri en 15 tonn, en eru engu að síður inni í krókaafلامarkinu.

Í meðferð nefndarinnar kom fram að upphaflegur frumvarpstexti gat þó ekki gengið upp og var því boðuð breyting sem fól í sér enn frekari þrengingu ákvæðisins.

Að mati 1. minni hluta er þetta ekki skynsamleg nálgun og mun koma í veg fyrir þróun innan krókaafلامarksins sem kann að veikja þetta fyrirkomulag til lengri tíma litið.

Krókaafلامarkíð var sett á laggirnar fyrir um áratug. Það leysti af hólmi svokallað þorsk-aflahámark. Það fyrirkomulag fól í sér að bátar sem voru innan við 6 tonn á stærð og reru með línu og handfæri fengu úthlutað hámarksafla í þorski en frelsi til veiða á öðrum tegundum. Smám saman þróuðust þessar veiðar. Menn tileinkuðu sér það smám saman að róa af meiri krafti í aðrar tegundir, einkanlega ýsu, ufsa og steinbít. Samfara jukust deilur um þetta fyrirkomulag sem lyktaði með því að aðrar tegundir voru kvótasettar í veiðifyrirkomulagi smábáta og heimild var gefin til þess að stækka þessa báta upp í 15 tonn.

Í raun var á þessum tíma tekin pólitísk ákvörðun um að gefa þessum bátaflota rúmar veiðheimildir miðað við veiði þeirra fram að þessu. Ýsukvóti á þessum tíma var ekki stór, en með því að festa hlutdeild smábátanna á þeim tíma í þeim fiskstofni, fengu bátarnir rýmri heimildir þegar fram í sótti.

Smám saman þróaðist þetta fyrirkomulag. Bátarnir stækkuðu í samræmi við rýmri heimildir. Æ fleiri þeirra urðu heilsársbátar sem reru allan ársins hring. Þróun í smíði þeirra varð þannig að þetta urðu öflugir, hraðskreiðir bátar sem gátu sótt við erfiðar aðstæður. Bent hefur verið á að þessir bátar hafi á sinn hátt leyst af hólmi hefðbundnari vertíðarbáta sem hafði hins vegar fækkað mikið. Þannig skapaði þessi breyting möguleika á allt annars konar útgerð og heilsársstarfi sjómanna.

Jafnframt urðu þessir bátar forsenda fyrir heilsársútgerð víða um landið. Línuívilnun sem síðar var lögfest skapaði þeim líka ákveðið forskot, sem segja má að hafi líka unnið gegn þeim hömlum sem skilyrði um veiði á línu og handfæri settu þessum bátum.

Þessar aðstæður hafa gert það að verkum að mjög er kallað eftir því að heimild verði gefin til þess að stækka bátana frá því sem nú er. Hér á landi búum við að sérstöku mælikerfi fyrir íslenska báta. Er þar miðað við 15 brúttótonn. Þetta hefur haft í för með sér að útgerðir þessara báta hafa séð sig knúna til þess að gera margs konar breytingar á bátunum sínum til þess að ná fram hámarksstærð án þess að brjóta mælingareglur og halda þeim innan 15 brúttótonna markanna. Skutgeymar, mælingabönd og svokallaðar svalir eru dæmi um afleiðingar þessa, eins og kunnugt er.

Mælingareglurnar sem við búum við eiga sér ekki samsvörun í reglum annarra þjóða. Hér á landi hefur mælieiningin metrar líka nánast verið að leysa af hólmi skírskotun til brúttótonna. Það á til dæmis við um réttindi skipstjórnarmanna sem ekki miðast lengur við brúttótonnastærð heldur lengdarmetra. Sú mælingaregla sem skilgreinir krókaafلامarkíð er því orðin algjör hortittur sem gott væri að losna við.

Útgerðarmenn fjölmargra krókaafلامarksbáta sem gera út allt árið komu á fund nefndarinnar með undirskriftir fjölda útgerðarmanna og sjómanna sem gera út slíka báta og óskuðu eftir því að skilgreiningu stærðarmarka krókaafلامarksbáta yrði breytt. Þeir færðu mörg og sannfærandi rök fyrir máli sínu. Meðal þess sem þeir nefndu var eftirfarandi:

- Öryggi bátanna yrði meira.
- Möguleikar mundu skapast á bættri aflameðferð.
- Bætt aflameðferð gerir kleift að setja afurðir í verðmætari pakkningar sem aftur eykur útflutningsverðmæti og tekjur þjóðarinnar.
- Ýsugengd væri mikil á grunnslóð sem ylli vandræðum vegna takmarkaðs kvóta.
- Með því að róa dýpra væri hægt að forðast ýsuveiðina.
- Vegna ýsugengdar á grunnslóð og mjög takmarkaðra aflaheimilda næðu menn ekki að veiða þorsk eða aðrar tegundir.
- Aðbúnaður áhafnar yrði betri.
- Betur yrði hægt að tryggja að þessum bátum yrði haldið til heilsársveiða.
- Hráefnisöflun vegna fiskvinnslu yrði tryggari.

Þessir sjómenn lögðu til að stuðst yrði við mælireglu í metrum og að reglurnar yrðu þannig að krókaafلامarksbátar yrðu að hámarki 15 metrar að lengd. Þar með væru menn lausir við þær leiðir sem farnar væru með mælingaböndum, svölum og þess háttar.

Fyrirtækið Trefjar í Hafnarfirði benti á í umsögn sem nefndinni barst að skynsamlegt væri að styðjast við annars vegar hámarks lengd 15 metra og hins vegar 30 brúttótonn.

Til þess að koma til móts við þennan rökstuðning er skynsamlegast að miða við að krókaafلامarksbátar skuli ekki vera stærri en 15 metrar.

Sú leið sem meiri hluti atvinnuveganevndar leggur til er ekki á nokkurn hátt svar við þeim rökum sem lögð hafa verið fram og telst því allsendis ófullnægjandi.

Auknar heimildir til VS-afla vegna ýsuvandræða.

Nú steðjar mikill vandi að vegna þess að á sama tíma og þorskaflaheimildir aukast ár frá ári hefur ýsukvóti verið skorinn niður um $\frac{2}{3}$ á fáeinum árum. Eins og allir vita sem þekkjast til í sjávarútvegi er nær vonlaust að stunda margs konar útgerð við þessar aðstæður. Ýsan heldur sig mjög á grunnslóðinni og mikil tortryggni ríkir á meðal sjómanna varðandi stofnmælingu Hafrannsóknastofnunar á ýsu.

Vegna þessa og vegna þess að minni bátar einkanlega eiga ekki möguleika að sækja á mið þar sem minna er um ýsu hafa skapast víða fullkomin vandræði. Margs konar tillögur hafa verið settar fram um lausn þessa vanda. Sem dæmi má nefna aukna úthlutun aflaheimilda í ýsu, aukin tímabundin línuívilnun sem nærði bara til veiða á ýsu og tímabundnir möguleikar á að leigja með gagnkvæmum hætti ýsu og ufsa á milli krókaafلامarks og aflamarks. Einnig hafa komið fram margar aðrar hugmyndir og ábendingar.

Þó sú leið sem frumvarpið gengur út á sé sannarlega til bóta er deginum ljósara að það muni ekki leysa vandann sem við er að glíma. Þar er gert ráð fyrir að landa megi ýsu í gegnum svokallaðan VS-afla. Í stað þess að landa megi 5% af lönduðum afla inn á VS-afla, eins og almenna reglan kveður á um, er þakið sett í tilteknum tegundum upp í 15%. Ætlunin er að beita því gagnvart ýsunn. Samkvæmt þessari aðferð fer 80% verðmætisins í Verkefnasjóð sjávarútvegsins, sem einkanlega er ráðstafað til Hafrannsóknastofnunar. Annað fer til skipta útgerðar og sjómanna, samkvæmt kjarasamningum.

Strandveiðar – skilað auðu um helsta álitamálið.

Í frumvarpinu er lagt til að tilteknu hlutfalli af úthlutuðum aflaheimildum í þorski og ufsa sé ráðstafað til strandveiðibáta. Það er í sjálfu sér ekki óskynsamleg nálgun. Þarna er verið að taka upp þau sjónarmið sem lágu til grundvallar í niðurstöðu svokallaðrar sáttanefndar. Þar var á hinn bóginn lagt til að skrefið yrði stigið stærra. Í tillögum sáttanefndarinnar var lagt til að tilteknu föstu hlutfalli yrði varið til byggðalegra, félagslegra og atvinnulegra úrræða. Þar með talið strandveiða, línuívilnunar, byggðakvóta, rækju og skelbóta. Í heildarendurskoðuninni er hins vegar gert ráð fyrir að vikið sé frá þessari meginreglu og ætlunin að rýra aflahlutdeildir til þess að koma til móts við þessar þarfir. Þannig má segja að með tillögunni í þessu frumvarpi sé farin í grundvallaratriðum önnur leið en boðuð hefur verið við heildarendurskoðun fiskveiðistjórnarlaganna.

Með þeirri leið sem frumvarpið boðar, að festa þá hlutdeild sem á að renna til strandveiða, er þeim markaður ákveðinn hlutur og í raun mörkuð ákveðin stefna um hversu mikið verði veitt af strandveiðibátum.

Hitt vekur athygli að í frumvarpinu er ekki tekið á því sem hefur verið helsta ágreiningsatriðið varðandi strandveiðarnar, sem er svæðaskiptingin. Sætir það auðvitað mikilli furðu þegar á annað borð er verið að gera breytingar á löggjöfinni um þessar veiðar.

Í umfjöllun nefndarinnar kom fram hörð gagnrýni á þessar veiðar og fyrirkomulag þeirra. Sjómenn sem hafa stundað strandveiðar gagnrýndu þannig fyrirkomulagið harðlega. Bentu þeir á að hinar ólympisku veiðar leiddu til óhagkvæmrar sóknar og að þær gætu haft í för með sér slysaðttu. Einnig bentu þeir á að þessar veiðar og fyrirkomulag þeirra leiddu til þess að menn sæktu sjóinn við erfiðar aðstæður og yrðu til þess að nýta leyfilega sóknardaga til að veiða smáan fisk upp í harða landi, sem ekki leiddi til hámarksvirðisauka af nýtingu auðlindarinnar. Þessi gagnrýni er mjög í ætt við það sem á var bent við lögfestingu strandveiðanna.

Margir sjómenn og útgerðarmenn hafa á hinn bóginn fjárfest verulega í strandveiðibátum og þar með veiðirétti. Rétt eins og gildir við aðrar breytingar á fiskveiðistjórnarlögum er ljóst að hvorki er gerlegt né sanngjarnt að kollvarpa stöðu þessara útgerða, hvaða skoðun sem menn annars kunna að hafa á strandveiðum. Verkefnið er hins vegar að takast á við helstu deilumálin, tryggja öryggi sjómanna, að gott hráefni komi að landi, sanngirni í svæðaskiptingunni og að þessar veiðar leiði ekki til óþarfa fjárfestingar, sem ekki skila arði.

Nýr byggðakvóti á sama tíma og annar byggðakvóti er skertur.

Í breytingartillögum meiri hluta atvinnuveganefndar er að finna nýtt ákvæði sem snýr að nýrri gerð byggðakvóta. Er hér um að ræða 1.800 þorskígildislestir „til að styðja við byggðarlög í alvarlegum og bráðum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi“. Byggðastofnun ráðstafar þessum aflaheimildum í samráði við viðkomandi sveitarstjórnir.

Sjálfstæðisflokkurinn hefur ætíð staðið fyrir margs konar byggðalegum ívilnunum innan fiskveiðistjórnarkerfisins. Slíkt er réttlætjanlegt vegna aðstæðna sem upp geta komið og til þess að skapa viðspyrnu fyrir minni byggðarlög.

Þetta nýja ákvæði vekur þó óneitanlega margar spurningar.

Í fyrsta lagi þá liggur fyrir að í frumvarpi til nýrra fiskveiðistjórnarlaga, sem nú er einnig til meðferðar á Alþingi, er gert ráð fyrir að byggðakvóti sé skorinn niður um helming. Ljóst er að þetta mun hafa mikil áhrif á mörg byggðar- og sveitarfélög. Byggðakvótanum hefur verið úthlutað á grundvelli efnislegra viðmiða, svo sem þróunar á lönduðum afla, kvóta og unnins afla. Hér verður horfið frá þessu og hinum nýja byggðakvóta úthlutað á grundvelli mats Byggðastofnunar. Ljóst er að úthlutun þessa byggðakvóta mun strax á næsta fiskveiðiári á eftir leiða til lægri úthlutunar á hinum almenna byggðakvóta til þeirra byggðarlaga sem njóta munu nýja byggðakvótans. Það helgast af því að við úthlutun almenns byggðakvóta er byggt á viðmiðunum þeim sem hér hefur verið gerð grein fyrir. Ætla má að úthlutun hins nýja byggðakvóta muni leiða til aukins landaðs afla og aukinnar fiskvinnslu, a.m.k. er það ætlunin. Það veldur því skerðingu á almenna byggðakvótanum til viðkomandi byggðarlaga.

Í umfjöllun nefndarinnar kom fram að hinum nýja byggðakvóta verði ætlað að koma í veg fyrir að vá bresti á í byggðarlögum þar sem fyrirtækjarekstur er veikur fyrir og sýnt þyki að bregðast þurfi við með fyrirbyggjandi hætti. Er þessum nýju heimildum ætlað að auðvelda fyrirtækjum fjárhagslega endurskipulagningu, t.d. með nauðasamningum af einhverri gerð. Staðan í slíkum byggðarlögum er hins vegar alls ekki endilega sú að þar hafi orðið samdráttur. Fyrirtækin eru starfandi, útgerð stunduð og vinnsla fer fram. Engu að síður er í lagatextanum vísað til byggðarlaga sem séu í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Það er því í besta falli óljóst hvort lagatextinn veiti í raun heimild til úthlutunar á byggðakvótanum fyrr en eftir að skaðinn er skeður, gagnstætt því sem ætlað er.

Þá vekur athygli að áður en þessum kvóta er úthlutað ár hvert er samsvarandi aflamagn í fjórum tegundum, þorski, ýsu, steinbít og ufsa dregið frá úthlutuðum aflaheimildum í þessum tegundum. Það er í ósamræmi við það sem gerist í öðrum frádrætti vegna slíkra aðgerða

þar sem dregið er a.m.k. að hluta frá öllum úthlutunum í öllum tegundum. Fyrirkomulagið varðandi nýja byggðakvótann er því fullkomið stílbrot frá gildandi lögum og mun skerða aflaheimildir skipa sem einkanlega byggja á veiði í þessum fjórum tegundum. Þetta eru einmitt skip sem gjarnan eru gerð út frá þeim byggðarlögum sem ætlunin er þó að aðstoða með hinu nýja fyrirkomulagi.

Þá vekur einnig athygli að þessi nýja úthlutun fer ekki einvörðungu til minni sjávarútvegsplássá eins og almenni byggðakvótinn. Lögin eru ótvíræð hvað þetta áhrærir. Ljóst er að einnig er verið að opna fyrir úthlutun til hinna stærri byggðarlaga.

Í atvinnuveganefnd kom fram að ætlunin er að ekkert byggðarlag fái meiri heimildir hvert í sinn hlut en 300 tonn. Sömuleiðis er í greinargerð kveðið á um að þessum heimildum megi ráðstafa til allt að þremur árum í senn. Síðarnefnda ákvæðið er skynsamlegt og líklegra en eins árs úthlutun til að bæta stöðu byggðarlaganna. Þó er ekki kveðið á um þetta í lagatextanum sjálfum eins og þó væri skynsamlegt. Eðlilegt hefði einnig verið að kveða á um 300 tonna hámarkið í lagatextanum.

Niðurstaða.

Þetta frumvarp er því miður ekki svar við þeim vanda sem við stöndum frammi fyrir varðandi stærð krókaafلامarks. Hvað varðar ýsuvandræðin sem nú steðja að er tillaga frumvarpsins ekki líkleg til þess að ráða bót á þeim. Hvað strandveiðarnar áhrærir þá er ekki tekið á helsta álitamálinu, sem er svæðaskiptingin. Loks er hinn nýi byggðakvóti afar matskenndur, umdeilanlegt að lagatextinn heimili þá aðferð sem að er stefnt. Og í rauninni er þetta nýja fyrirkomulag á margan hátt í mótsögn við almenna byggðakvóta, svo ekki sé nú minnst á þá stefnu sem fram kemur í frumvarpi til nýrra heildarlaga um stjórn fiskveiða sem felur í sér skerðingu allra byggðalegra aðgerða um helming.

Alþingi, 7. mars 2013.

Einar K. Guðfinnsson,
frsm.

Jón Gunnarsson.

