

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um umgengni um nytjastofna sjávar, lögum um stjórn fiskveiða og lögum um veiðigjald (öflun sjávargróðurs í atvinnuskyni).

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

#### I. KAFLI

##### Breyting á lögum um umgengni um nytjastofna sjávar, nr. 57/1996, með síðari breytingum.

###### 1. gr.

Við 9. gr. laganna bætist ný málsgrein, sem verður 3. mgr., svohljóðandi:

Við öflun sjávargróðurs er ekki skylt að skilja meðafla frá, en ráðherra er heimilt að setja fyriræli í reglugerð um hvernig skuli staðið að eftirliti með skráningu hans og skoðun afla.

###### 2. gr.

Við 10. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Skipstjóri skips sem flytur sjávargróður, frá skipum sem afla hans úti á miðum, til löndunarhafnar skal halda aflanum sérgreindum þannig að færa megi aflann á rétt skip í aflaskráningarkerfi Fiskistofu.

#### II. KAFLI

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

###### 3. gr.

Við 2. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Fyrirmæli II. og IV. kafla gilda ekki um sjávargróður.

###### 4. gr.

Við 3. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Hafrannsóknastofnun skal stunda rannsóknir á sjávargróðri og vera stjórnvöldum til ráðgjafar um nýtingu, sbr. II. kafla A. Ákvæði 1. og 2. mgr. gilda ekki um sjávargróður.

###### 5. gr.

Á eftir II. kafla laganna kemur nýr kafli, II. kafli A, **Sjávargróður**, með tveimur nýjum greinum, 15. gr. a og 15. gr. b, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (15. gr. a.)

*Leyfi til að afla sjávargróðurs.*

Enginn má stunda öflun á sjávargróðri í atvinnuskyni frá skipi nema hafa fengið til þess sérstakt leyfi sem Fiskistofa veitir á skip. Leyfi þetta fellur niður hafi skip ekki verið notað við öflun sjávargróðurs í tólf mánuði og eins ef skip er fært af skrá sem Fiskistofa heldur um skip sem hafa leyfi samkvæmt þessari grein.

Ráðherra er heimilt að kveða á um að þeir sem taka sjávargróður í fjörum í atvinnuskyni, án þess að notast við skip, skuli skila skýrslu um tökuna til Fiskistofu.

Öll sömu fyrirmæli og gilda um fiskiskip og fiskveiðar skv. III., V. og VI. kafla laga þessara og annarra laga á sviði sjávarútvegs, m.a. um færslu afladagbókar, löndun, vigtun og skráningu afla, eftirlit með veiðum og greiðslu veiðigjalds, gilda, eftir því sem við á, um skip sem hafa leyfi skv. 1. mgr. og öflun sjávargróðurs frá þeim.

Heimilt er að setja skilyrði í leyfi skv. 1. mgr. er lúta að búnaði skipa, merkingum afla, áhrifum á sjávargróður og aðferðum við öflun hans.

Ákvæði þessarar greinar gilda ekki um ræktun sjávargróðurs og ekki um sölvatekju.

b. (15. gr. b.)

*Svæði til nýtingar.*

Áður en leyfishafi hefur öflun sjávargróðurs innan netlaga sjávarjarðar þarf að hafa náðst samkomulag við landeiganda um heimild til öflunarinnar.

Heimilt er að skipta nýtingarsvæðum sjávargróðurs, utan netlaga sjávarjarða, í tiltekin afmörkuð svæði og takmarka öflun sjávargróðurs utan þeirra. Þá er heimilt að banna tímabundið öflun innan þessara nýtingarsvæða til að gefa tíma til endurvaxtar á sjávargróðri eftir nýtingu. Áður en ákvarðanir eru teknar samkvæmt þessari málsgrein skal að jafnaði leita umsagnar Hafrannsóknastofnunar. Við úthlutun leyfa til nýtingar á þessum svæðum skal litið til búnaðar skipa og öflunartækja. Heimilt er að veita þeim skipum forgang sem hafa reynslu af viðkomandi nýtingu.

6. gr.

Á eftir orðunum „leyfi til strandveiða“ í 1. másl. 24. gr. laganna kemur: eða leyfi til öflunar sjávargróðurs.

III. KAFLI

**Breyting á lögum um veiðigjald, nr. 74/2012, með síðari breytingum.**

7. gr.

Við 4. mgr. 9. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ákvarða skal veiðigjald fyrir sjávargróður sem hér segir: 500 kr. á hvert landað tonn klóþangs, hrossaþara og stórþara (blautvigt).

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Löggjöf um öflun sjávargróðurs skal taka til endurskoðunar eigi síðar en 1. janúar 2019.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

**1. Inngangur.**

Með frumvarpi þessu sem samið er í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, með aðstoð sérstaks vinnuhóps, er lagt til að rannsóknir á sjávargróðri verði eflar samtímis því

að öflun á þangi og þara verði felld undir ákvæði laga á sviði fiskveiðistjórnar um m.a. útgáfu leyfis til öflunar, færslu afladagbókar, skráningu og vigtun á afla og greiðslu veiðigjalds. Í þessu felst allumfangsmikil heimild til stjórnunar á öflun sjávargróðurs, eins og nánar er fjallað um í athugasemdum þessum, en sérstaklega má geta heimildar til að stjórna sókn í þara með því að afmarka heimil nýtingarsvæði.

## 2. Forsaga og undirbúningur frumvarpsins.

### 2.1. Yfirlit um nýtingu sjávargróðurs í iðnaðarskyni.

Um 1950 hófust rannsóknir á vegum Rannsóknarráðs ríkisins á þamiðum í Breiðafirði og á árunum þar á eftir voru gerðar athuganir á framleiðslu alginsalta úr þara. Eftir 1956 fóru síðan fram rannsóknir á þamiðum, öflunaraðferðum og þarapurrkunaraðferðum á vegum raforkumálastjóra. Á árunum 1968–71 voru þannig fundin og kortlögð þamið sem talið var að gætu staðið undir allt að 10–12 þúsund tonna framleiðslu. Frekari rannsóknir liggja fyrir frá þessum tíma um magn þara á einstökum svæðum. Þegar á reyndi voru markaðshorfur ekki góðar fyrir þara en töluverður áhugi var á klóþangi, þ.e. þangmjöli, til nota í landbúnaði í Bandaríkjunum og alginframleiðslu í Skotlandi.<sup>1</sup> Í framhaldi þessa var sett upp sérhæfð verksmiðja til þurrkunar á þangi og þara á Reykhólum, sem hóf starfsemi árið 1975.

Klóþang vex að öllu leyti í fjörum, þ.e. á milli stórstraumsflóðmáls og stórstraumsfjörumáls. Þetta gerir að verkum að afla verður heimildar landeiganda hverju sinni til að stunda slátt á þangi. Þangið er slegið með sérbúnum sláttuprómmum frá vori og fram á haust, eftir því sem sjávarföll og veðurlag leyfa. Eftir slátt er viðkomandi svæði jafnan hvílt í 4–5 ár til að leyfa endurvöxt. Hrossaþari er fyrst og fremst á 3–15 m dýpi en stórþari utar, þar sem meiri ölduhreyfing er, á 2–20 m dýpi. Með þessu vex þari að hluta til innan netlaga sjávarjarða, sem eru 60 faðmar eða 115 metrar frá stórstraumsfjöruborði (sjá nánar kafla 2.3). Þari hefur verið sóttur af skipi með sérútbúnum öflunartækjum, þarakló. Í greinargerð Karls Gunnarssonar hjá Hafrannsóknastofnun, sem fylgir frumvarpi þessu, er gerð nánari grein fyrir öflun þangs og þara í Breiðafirði, m.a. aflamagni frá upphafi nýtingar í firðinum, en undanfarin ár hefur afli klóþangs numið um eða yfir 15.000 tonnum árlega og samantlagður afli hrossaþara og stórþara um eða undir 5.000 tonnum.

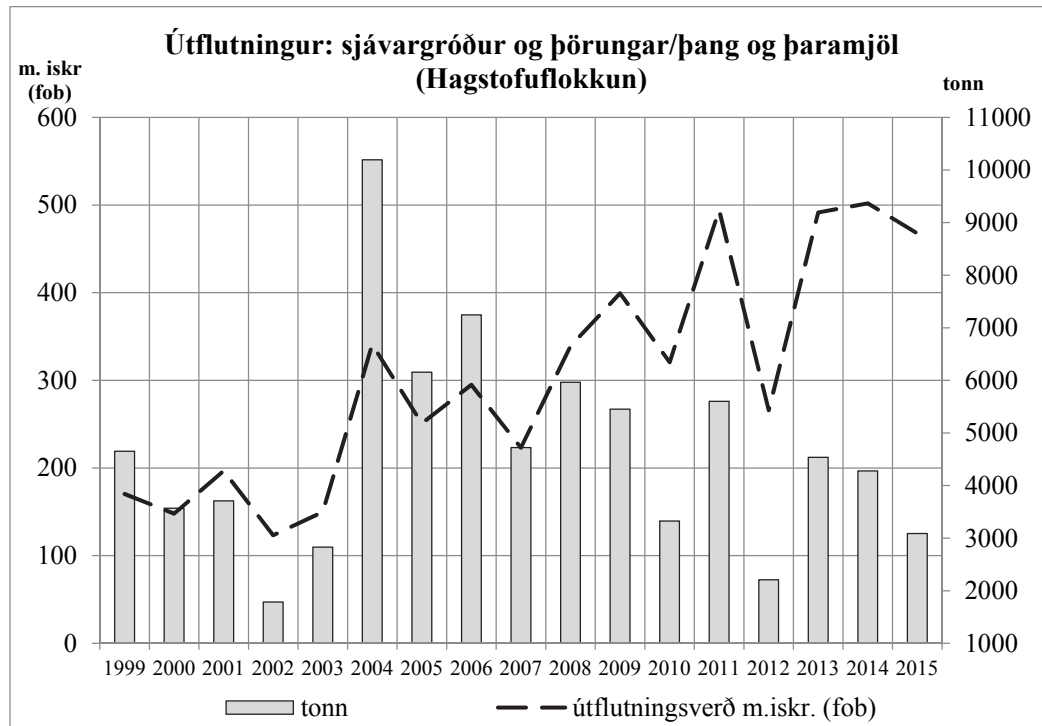
Til samanburðar má geta þess að fyrirtækið FMC Biopolymer, meirihlutaeigandi verksmiðjunnar á Reykhólum, er langstærsti framleiðandi alginata og tengdra afurða úr þara í Noregi. Starfsstöð fyrirtækisins á Karmøy í Rogalandi vann árið 2010 úr um 150 þús. tonnum af stórþara. Þá eru slegin um 50 þús. tonn af klóþangi á hverju ári í Noregi.<sup>2</sup> Frá öðrum löndum má nefna að á Írlandi eru slegin um 30 þús. tonn af klóþangi á ári og í Kanada um 14 þús. tonn. Á Grænlandi hafa verið gefin út fjögur leyfi til öflunar þangs eða þara en engin vinnsla er þó hafin.

Aukinn áhugi er á nýtingu þangs og þara við Ísland. Hið minnsta tveir aðilar hyggjast hefja slíka starfsemi á næstunni, eins og m.a. hefur komið fram í fjölmiðlum. Líklegt virðist að þessi aukni áhugi tengist góðum markaðsaðstæðum, en aukin eftirspurn virðist eftir þessum þörungum til notkunar í alls kyns iðnaði, m.a. sem svonefnd hleypiefni og íblöndunarefni í áburði. Ýmsar þörungaaafurðir eru ákjósanlegar til að bæta bragð, útlit og hollustu matvara og er aukin eftirspurn eftir þeim í líftækni og jafnvel til lækninga. Í ljósi þessa er full ástæða fyrir stjórnvöld að fylgjast vel með þróun nýtingar þarans og þó einkum þangs-

<sup>1</sup> Skýrsla Rannsóknarráðs ríkisins 2–72.

<sup>2</sup> *Verdiskapning basert på produktive hav i 2050. Rapport fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Det Kongelige Norske Videnskabers Selskab (DKNVS) og Norges Tekniske Vitenskapsakademi (NTVA)*. 2012, bls. 21.

ins, efla rannsóknir á þessu sviði og setja reglur um skráningu og eftirlit með nýtingunni, eins og lagt er til með frumvarpinu.



## 2.2. Gildandi réttur.

Lögum um stjórn fiskveiða er ætlað að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Til nytjastofna samkvæmt lögnum teljast „sjávardýr, svo og sjávargróður, sem nytjuð eru og kunna að verða nytjuð í íslenskrri fiskveiðilandhelgi og sérlög gilda ekki um“, sbr. 1. og 2. gr. laganna. Þrátt fyrir að sjávargróður sé með þessu felldur undir lögin, og önnur lög á sviði sjávarútvegs, sem hafa sömu gildisafmörkun, þá falla lagaákvæði á þessu sviði afar illa að sjávargróðri, þar sem aðstæður eru aðrar en við fiskveiðar. Þannig orkar mjög tvímælis að unnt sé að krefjast þess að einungis fiskiskip stundi öflun sjávargróðurs eða að heimilt sé að gefa út almennt veiðileyfi til nýtingar, enda taka kröfur um gerð fiskiskipa ekki mið af þeim aðstæðum sem eru við þangslátt auk þess að naumast er hægt að „veiða“ sjávargróður, svo vísað sé til fyrirmæla um útgáfu almenns veiðileyfis skv. 1. mgr. 4. gr. laga um stjórn fiskveiða. Við undirbúning þessa lagafrumvarps var aflað lögfræðialits um heimildir ráðherra til að beita lögum á sviði fiskveiða um sjávargróður og var niðurstaða álitsins að efnisákvæði laga á sviði sjávarútvegs geti ekki, án breytinga, átt við um nýtingu sjávargróðurs. Í því ljósi eru þær breytingartillögur, sem frumvarp þetta hefur að geyma, lagðar fram.

Breiðafjörður er sá vitaðsgjafi sem fyrirtæki á þessu sviði horfa einkum til, en áætlað hefur verið að megnið af fjörum og grunnsævi landsins þar sem þari og þang getur vaxið (harður botn og hæfilegt dýpi) sé í Breiðafirði. Sérstök lög, nr. 54/1995, gilda um vernd Breiðafjarðar með tilliti til landslags, jarðmyndana, lífríkis og menningarminja. Ákvæði

laganna taka til allra eyja, hólma og skerja á Breiðafirði ásamt fjörum í innri hluta fjarðarins eins og nánar er lýst í 2. gr. laganna. Þessi áhersla á verndun Breiðafjarðar kemur m.a. fram í því að starfandi eru tvær stofnanir á sviði náttúrufræði við Breiðafjörð auk Hafrannsóknastofnunar. Það eru Náttúrustofa Vesturlands og Rannsóknarsetur Háskóla Íslands á Snæfellsnesi. Einnig starfar á Snæfellsnesi sjávarannsóknarsetrið Vör, sem er sjálfseignarstofnun.

Samkvæmt 4. gr. laga um vernd Breiðafjarðar setur sérstök nefnd, Breiðafjarðarnefnd, verndaráætlun fyrir fjörðinn „þar sem fram [komi] hvernig ná skuli þeim markmiðum sem sett eru með vernd svæðisins.“ Síðastliðið sumar staðfesti umhverfis- og auðlindaráðherra nýja verndaráætlun fyrir Breiðafjörð. Þar kemur fram að lítið eða ekkert eftirlit sé með verulegum hluta nýtingar lífríkis Breiðafjarðarsvæðisins. Líklegt sé að stór hluti hennar sé sjálfbær þar sem oft sé um nýtingu landeigenda að ræða sem þekki auðlindina vel og eigi allt sitt undir sjálfbærri nýtingu hennar. Þó hafi sýnt sig að í sumum tilfellum dugi það ekki til og ávallt sé nauðsynlegt fyrir þá sem taka ákvarðanir um stjórnun svæðisins að hafa upplýsingar um nýtinguna handbærar. Æskilegt sé að gerð verði tilraun til að afla upplýsinga um ýmsa nýtingu með einum eða öðrum hætti í samvinnu við heimamenn. Í áætluninni er til samræmis við þetta lögð áhersla á að lagt verði mat á hvernig markmiði um sjálfbæra nýtingu hlunninda verði best náð.<sup>3</sup>

Takmarkanir við erlendri fjárfestingu samkvæmt lögum nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, gilda ekki um fyrirtæki á sviði öflunar og vinnslu þangs og þara, en verksmiðjan á Reykhólum hefur lengi verið í meirihlutaeigu erlendra aðila.<sup>4</sup> Að þessu leyti er sama staða uppi og gildir um flesta aðra auðlindanýtingu, t.d. þá sem fellur undir lög nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins (öðrum en lifandi), og háð er leyfi og eftirliti af hálfu Orkustofnunar.

### 2.3. Heimildir landeigenda til að nýta sjávargróður.

Landamerkjum sjávarjarða er yfirleitt lýst að sjó og lítið hefur verið svo á að landareign sem liggur að sjó fylgi eignarréttur til fjörunnar fram af henni. Þá er viðurkennt í lögum að eigendur sjávarjarða njóti tiltekinna réttinda innan svonefndra netlaga, sem er hafrein eða hafbelti úti fyrir fjörunni. Samkvæmt tilskipun um veiði á Íslandi frá 1849 eru netlög 60 faðmar eða 115 metrar út frá stórstraumsfjöruborði. Veiðitilskipunin gildi að vísu einungis um veiði og var tekið fram í henni að gildandi reglur um fiskveiðar og hvalveiðar, sem ekki væri breytt með henni, skyldu standa óraskaðar fyrst um sinn. Þessi afmörkun netlaga hefur verið áréttuð á ýmsum öðrum sviðum löggjafar og má benda á: Lög um beitutekju, nr. 39/1914, lög um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990, lög um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004, jarðalög, nr. 81/2004, lög um fiskrækt, nr. 58/2006, lög um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, lög um fiskeldi, nr. 71/2008, lög um skeldýrarækt, nr. 90/2011, og lög um breytingu á vatnalögum, nr. 132/2011.

Klóbang vex að öllu leyti ofan stórstraumsfjöruborðs. Eignarheimild landeiganda (eða fjörueiganda) til að nýta þang, söl og annan fjörugróður, hvort sem er til beitar eða manneldis, er löngu viðurkennd, eins og þekkt er í Breiðafirði og víðar um Ísland, en auk þess má sérstaklega benda á 2. mgr. 27. gr. náttúruverndarlaga, nr. 60/2013, þar sem kveðið er á um

<sup>3</sup> Verndaráætlun fyrir Breiðafjörð 2014–2019. Breiðafjarðarnefnd 2014, bls. 62.

<sup>4</sup> Árið 1995 keypti skoska fyrirtækið Kelco 67% hlutafjár í Þörungaverksmiðjunni hf. af Ríkisabyrgðasjóði, sem hafði leyst eignarhlutinn til sín (*Einkavæðing á Íslandi 1992–2003*. Hagfræðistofnun 2003, bls. 30–31). Stærsti núverandi eigandi Þörungaverksmiðjunnar hf. er bandaríska fyrirtækið FMC Corporation sem einnig hefur starfsemi í Skotlandi og Noregi og er stærsti kaupandi á framleiðslu verksmiðjunnar. Aðrir eigendur eru Byggðastofnun og nokkur fjöldi smærri hluthafa.

að tínsla fjörugróðurs sé háð leyfi landeiganda. Þari vex fyrir neðan lægsta fjöruborð, en um rétt til að slá hann, innan netlaga, hafa ekki verið sett ákvæði í lögum. Að því má þó færa góð rök að sá réttur heyri óskertur til landeiganda. Hér má auk mögulegrar venju vísa til 3. gr., sbr. 10. og 18. mgr. 2. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, þar sem gert virðist ráð fyrir að hvers kyns hlunnindi heyri til jarða, m.a. í netlögum í sjó, og gagnálykta frá 1. gr. laga nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, þar sem segir að íslenska ríkið sé eigandi allra auðlinda á, í eða undir hafsbotninum „utan netlaga“.<sup>5</sup>

Þau sjónarmið komu fram við kynningu frumvarpsins að réttur eigenda sjávarjarða til nýtingar sjávargróðurs skyldi ekki afmarkast af framangreindu heldur af netlögum sem ákveðin væru samkvæmt svonefndri „dýptarreglu Jónsbókar“. Þá var því haldið fram að samkvæmt „útreikningum í fornyrðaskýringum Páls Vídalíns“ lögmanns væri þetta mark á 6,88 metra dýpi umreiknað til metrakerfis. Það væri „undirförl og óábyrg framkoma“ að mæla ekki fyrir um þessa viðmiðun í frumvarpinu, eins og segir í bréfi Samtaka eigenda sjávarjarða til ráðuneytisins frá 29. febrúar 2016. Af þessu tilefni skal bent á 2. kap. rekabálks Jónsbókar þar sem segir: „allir menn eigu at veiða fyrir utan netlög at úsekju. En þat eru netlög utast er selnet stendr grunn .xx. möskva djúpt at fjöru og koma þá flár upp ór sjá“. Síðar er tekið fram, á sama stað, að landeigandi eigi „veiðar allar í netlögum ok í fjörunni“. Með þessu er ekki mælt fyrir um heimild til sláttar á þara á sjávarbotni og virðist eðlilegt að telja að átt sé við fiskveiðar og veiðar á sjávarspendýrum, en sá skilningur virðist m.a. hafa verið við lýði við setningu veiðitilskipunarinnar frá 1849.<sup>6</sup> Þá má gera athugasemd við þá dýptarviðmiðun sem Samtök eigenda sjávarjarða byggja á við afmörkun netlaga.<sup>7</sup> Um þara er raunar fjallað í 1. kap. rekabálks, en þar segir: „Hverr maðr á reka allan fyrir sínu landi viðar ok hvala, sela ok fiska, fugla ok þara, nema með lögum sé frá komit.“ Með þessu er gert ráð fyrir að þarareki teljist eign landeiganda (eða ítakshafa). Í 2. kap. rekabálks er vikið nánar að þessu, en lengi þekktist að þarareki væri notaður til fódurs og áburðar.<sup>8</sup>

Hvað sem þessu líður sýnist eðlilegt að skrifa ekki út afmörkun netlaga sjávarjarða í frumvarpinu. Þar veldur annars vegar að óþarfi er að skilgreina netlög á mörgum stöðum í lagasafninu og hins vegar að ekki er óeðlilegt, telji hagsmunaaðilar ástæðu til þess, að dómstólar skeri úr um þá réttaróvissu sem haldið er fram að sé til staðar. Það skal hins vegar tekið fram að það er skilningur ráðuneytisins að einkaheimild landeiganda til nýtingar á sjávargróðri takmarkist við þau netlög sem greind eru í jarðalögum, nr. 81/2004.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu er lagt til að:

- Hafrannsóknastofnun verði falið að stunda rannsóknir á sjávargróðri og vera stjórnvöldum til ráðgjafar um nýtingu,

<sup>5</sup> Tekið skal fram að í báðum þessum lögum eru netlög afmörkuð sem „sjávarbotn 115 metra út frá stórstraumsfjöruborði landareignar.“

<sup>6</sup> Um heimildir eigenda sjávarjarða til fiskveiða er ekki fjallað í frumvarpi þessu, en um það má m.a. vísa til: Skúli Magnússon: „Um stjórnskipulega vernd fiskveiðaréttar sjávarjarða. Álit unnið að beiðni nefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða í september 2001“. Prentað með skýrslu nefndarinnar. Sjávarútvegsráðuneytið gaf út.

<sup>7</sup> Sjá grein Skúla sem áður getur og auk þess: Tryggvi Gunnarsson: „Landamerki fasteigna“. Afmælisrit. *Gaukur Jörundsson sextugur*. Reykjavík 1994, bls. 515–535 (519–521). Lúðvík Kristjánsson: *Íslenskir sjávarhættir I*, Rvk. 1980, bls. 202–203. Gunnar Karlsson: *Inngangur að miðöldum. Handbók í íslenskri miðaldasögu I*. Rvk. 2007, bls. 276–281.

<sup>8</sup> *Jónsbók*. Ólafur Halldórsson gaf út. Kpmh. 1904, bls. 123–124.

- öflun þangs og þara verði felld undir eftirlit samkvæmt fiskveiðistjórnarlöggjöfni,
- löggjöf um sjávargróður verði tekin til endurskoðunar eigi síðar en að þremur árum liðnum,
- lagt verði veiðigjald á landaðan afla þangs og þara.

### 3.1. *Hafrannsóknastofnun falið að stunda rannsóknir og vera stjórnvöldum til ráðgjafar.*

Af hálfu Hafrannsóknastofnunar hefur verið ákveðið að efla rannsóknir á þangi og þara á næstu árum með því að ráðast í verkefni um kortlagningu lífmassa klóþangs, hrossaþara og stórþara í Breiðafirði. Með rannsókninni verður einnig lagt mat á endurvaxtarhraða eftir nýtingu og áhrif sláttutækja og er gert ráð fyrir að niðurstöður hennar liggja fyrir að þremur árum liðnum. Það má gera ráð fyrir að þær niðurstöður, ásamt upplýsingum úr afladagbókum um nýtingu innan einstakra svæða, geti auðveldað mjög eftirlit og vöktun með nýtingu þangs og þara í firðinum. Ástæða er til að geta þess að þau fyrirtæki sem hyggjast nýta þang og þara í Breiðafirði á næstu árum hafa í sameiningu skuldbundið sig til að taka þátt í þessu verkefni með stofnuninni. Þá er unnið að skipulagningu rannsóknar um áhrif þangs- og þaratekju á vistkerfið. Það er ljóst að sú þekking sem verður til með þessum rannsóknum getur orðið undirstaða að setningu ítarlegri reglna um stjórn öflunar sjávargróðurs. Mikilvægt er að sú þekking sem verður til með þessu verði gerð opinber og kynnt sem víðast, m.a. fyrir sveitarstjórnnum við Breiðafjörð, eigendum og ábúendum sjávarjarða sem hagsmuna eiga að gæta, og íbúum á svæðinu.

### 3.2. *Öflun sjávargróðurs felld undir eftirlitsreglur fiskveiðistjórnarlöggjafarinnar.*

Með frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar á lögum um stjórn fiskveiða og lögum um umgengni um nytjastofna sjávar í því skyni að fella öflun sjávargróðurs undir eftirlitsreglur fiskveiðistjórnarlöggjafarinnar. Þannig er lagt til að öflun þangs og þara í atvinnuskyni verði leyfisskyld, þ.e. að þau skip sem stunda slátt eða öflun á þangi eða þara verði að fá til þess sérstakt leyfi. Lagt er til að leyfi verði gefin út á „skip“ en þeir sláttuprammar sem hafa til þessa verið notaðir við slátt á þangi falla þar undir. Prammarnir uppfylla ekki þau skilyrði sem gerð eru til fiskiskipa hvað snertir smíði og búnað, en tekið hefur verið tillit til þess að þeir starfa mjög nálægt landi og á litlu dýpi. Samkvæmt frumvarpinu verður ekki gefið út almennt veiðileyfi á þessi skip eða pramma, en tekið er fram í frumvarpinu að allar sömu reglur gildi um færslu afladagbókar, löndun, vigtun og skráningu afla, eftirlit með veiðum og greiðslu veiðigjalds, eins og ef svo væri. Haft var samráð við Samgöngustofu við undirbúning þessara fyrirmæla. Með frumvarpinu er að auki lagt til að sett verði sérákvæði um búnað skipa, merkingar afla, nýtingu og aðferðir við öflun sjávargróðurs o.fl. Í þessu sambandi er einkum horft til skráningar á afla og nýtingarsvæðum.

Við kynningu frumvarpsins komu fram ólík sjónarmið um kosti og galla þessa og bentu sumir umsagnaraðila á að heppilegra kynni að vera að setja sérstök lög um þessa atvinnustarfsemi. Sú hugmynd er góðra gjalda verð en meginhugsunin að baki þessu frumvarpi er að nýta lagalegt umhverfi fiskveiðistjórnar, til að ná fram lágmarkseftirliti með öflun sjávargróðurs, að svo stöddu, og því þótti ekki rétt að semja frumvarp til sérstakra laga. Þá skal einnig vakin athygli á því að í 3. gr. frumvarpsins er tekið skýrt fram að fyrirmæli II. og IV. kafla laga um stjórn fiskveiða gilda ekki um sjávargróður, en það þýðir m.a. að ekki getur komið til álita, að svo stöddu, að kvótabinda öflun sjávargróðurs, með sama hætti og þekkist við fiskveiðar.

### 3.3. Endurskoðun löggjafar innan þriggja ára.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um að efnisákvæði þau sem það hefur að geyma verði tekin til endurskoðunar eigi síðar en 1. janúar 2019. Fyrir fyrir mælum sem þessum eru nokkrar hliðstæður, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga um opinberar eftirlitsreglur. Telja verður þetta eðlilegt í ljósi þeirra áforma sem eru uppi um aukna öflun sjávargróðurs í Breiðafirði og jafnvel víðar á landinu, sem getur kallað á viðtækari ráðstafanir af hálfu stjórnvalda en lagðar eru til með frumvarpi þessu.

### 3.4. Veidigjald á landaðan afla til að kosta auknar rannsóknir tengt umræddri nýtingu.

Með frumvarpinu er lagt til að veidigjald á sjávargróður verði ákveðið sem tiltekin föst krónutala á gildistíma núverandi veidigjaldslaga, fram til 2018. Við undirbúning frumvarpsins var í upphafi lagt til að gjaldið yrði ákveðið sem 1.000 krónur á hvert landað tonn af þangi eða þara (blautvigt), þ.e. 1 kr./kg, en það er lægsta mögulega álagning veidigjalds á nytjastofna samkvæmt lögum um veidigjald, sbr. 2. másl. 2. mgr. 9. gr. laganna. Árið 2013 var landað 15.000 tonnum af þangi, 4.500 tonnum af hrossaþara og 3.000 tonnum af stórþara hjá Þörungaverksmiðjunni á Reykhólum, þ.e. alls 22.500 tonnum. Ef sama aflamagni yrði landið á næsta ári eftir samþykkt frumvarpsins mundi álagning nema 20,9 m.kr., samkvæmt þessari tillögu, þegar frá hefði verið dreginn afsláttur að fjárhæð 1,6 m.kr., sbr. 4. mgr. 9. gr. laga um veidigjald (miðað við verðlag í september 2015). Tekið skal fram af þessu tilefni að það eru eigendur þeirra skipa sem stunda öflun sjávargróðurs sem skyldir eru til greiðslu veidigjalds, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga um veidigjald.

Við kynningu frumvarpsins kom fram veruleg gagnrýni á þessa tillögu og var m.a. bent á að bera þurfi hæð veidigjalds á sjávargróður saman við veidigjald á aðra nytjastofna sjávar, en það virðist auðhægast að gera með því að bera saman útflutningsverðmæti. Árið 2013 nam útflutningsverðmæti íslenskra sjávarafurða 272 ma.kr. en veidigjöld námu 9,7 ma.kr. (af því var svonefnt almennt veidigjald 4,9 ma.kr.). Með því námu veidigjöld 3,57% af útflutningsverðmæti (af því nam almennt veidigjald 1,8% af útflutningsverðmæti). Árið 2013 nam útflutningsverðmæti þangmjöls 491 m.kr., en miðað við framangreinda tillögu um 1 kr./kg hefði veidigjald numið 4,3% af útflutningsverðmæti. Það er of hátt og nærtækara virðist að líta til samanburðar til álagningarhlutfalls almenns veidigjalds sem yfirfært á þangmjöl hefði numið 8,84 m.kr. (1,8%).

Í 2. gr. laga um veidigjald segir að veidigjöld séu lögð á í tvíþættum tilgangi, þ.e. i) að mæta kostnaði ríkisins við rannsóknir, stjórn, eftirlit og umsjón með fiskveiðum og fiskvinnslu (almennt veidigjald) og ii) til að tryggja þjóðinni í heild hlutdeild í þeim arði sem nýting sjávarauðlinda skapar (sérstakt veidigjald). Tilgangur þess að taka gjald af nýtingu þangs og þara samkvæmt frumvarpi þessu er einvörðungu sá að standa á móti auknum kostnaði við rannsóknir og eftirlit með öflun sjávargróðurs og er því ekki óeðlilegt að taka mið af fyrrnefnda tilgangnum, þ.e. markmiði því sem var að baki svonefndu almennu veidigjaldi. Í þessu sambandi má athuga að Hafrannsóknastofnun telur að sá hluti af kostnaði við nýtt verkefni um rannsóknir á sjávargróðri í Breiðafirði, sem stofnunin beri, nemi um 52 m.kr. á næstu þremur árum. Með vísan til þessa er lagt til með frumvarpinu að veidigjald á þang og þara nemi 500 kr./tonn, en það þýðir, miðað við forsendur ársins 2013, að veidigjald gæti numið um 9,7 m.kr. á ári (miðað við verðlag í september 2015).

## 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur ekki tilefni til að leggja mat á það hvort það fari í bága við stjórnarskrá, enda felur það fyrst og fremst í sér að tilteknum almennum ákvæðum gildandi löggjafar



um stjórn fiskveiða, sem löng reynsla er fyrir, verði beitt á nýju málefni sviði. Við kynningu frumvarpsins kom að vísu fram sú gagnrýni að frumvarpið væri á mörkum þess að fela í sér of mikið framsal valds til framkvæmdarvaldshafa, í skilningi stjórnarskrárinnar, og var leitast við að fara yfir frumvarpið í ljósi þeirrar gagnrýni. Haft skal í huga í þessu sambandi að á sviði fiskveiðistjórnar hefur sérstaka þýðingu sú yfirlýsing 1. gr. laga um stjórn fiskveiða að nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameiginleg eign þjóðarinnar. Þá er almennt viðurkennt að löggjafanum getur verið rétt og eðlilegt að neyta heimildar sinnar til framsals valds þegar um er að ræða málefni sem almennt hvíla á herðum stjórnvalda og nauðsynlegt er að stýrt verði með þjalum og sveigjanlegum reglum þegar sérþekkingar er þörf vegna breytilegra aðstæðna og fenginnar reynslu eða erfitt er að hafa öll nauðsynleg fyrirmæli í lögum. Á það hefur verið bent af fræðimönnum að þetta geti sérstaklega átt við um stjórn fiskveiða þar sem í reynd geti vart verið gerlegt að setja nákvæmar reglur í almenn lög.<sup>9</sup>

Við setningu reglna á sviði auðlindanýtingar, sem og umhverfis- og náttúruverndar, hafa þýðingu skuldbindingar Ísland samkvæmt ýmsum alþjóðasamningum og svæðisbundnum samningum á sviði náttúruverndar, sem rétt er að gera hér almenna grein fyrir. Hér ber fyrst að nefna samninginn um líffræðilega fjölbreytni, sem er alþjóðasamningur um náttúru- og tegundavernd sem byggist á hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar. Meginmarkmið samningsins er vernd líffræðilegrar fjölbreytni, sjálfbær nýting efnispáttu hennar og sanngjörn og réttlát skipting þess hagnaðar sem stafar af nýtingu erfðauðlinda. Í samningnum er lögð áhersla á vistkerfisnálgun, en á leiðtogafundinum um sjálfbæra þróun í Jóhannesarborg árið 2002 settu ríki heims sér það markmið að stuðla að því að slík vinnubrögð yrðu almennt tekin upp eigi síðar en 2010. Aðild Íslands að samningnum hefur í för með sér nokkrar skuldbindingar, sem m.a. hefur verið leitast við að fullnægja með fyrirmælum í II. kafla gildandi náttúruverndarlaga, nr. 60/2013, þar sem mælt er fyrir um skyldu til að gæta meginreglna umhverfisréttarins. Í 7. gr. laganna segir t.d. að við setningu stjórnvaldsfyrirmæla og töku ákvarðana sem áhrif hafa á náttúruna skuli stjórnvöld taka mið af þeim meginreglum og sjónarmiðum sem fram koma í 8.–11. gr. laganna þar sem m.a. er mælt fyrir um skyldu til vísindalegs grundvallar ákvarðanatöku, varúðarregluna, mat á heildarálagi o.fl.<sup>10</sup>

Þá má geta Ramsar-samningsins sem leggur skyldur á ríki til að stuðla að verndun og skynsamlegri nýtingu votlendis og lífríkis þess, en fjörusvæði geta fallið undir samninginn. Hverju aðildarríki ber að tilnefna a.m.k. eitt mikilvægt votlendissvæði sem hefur alþjóðlegt verndargildi, einkum fyrir fugla. Nú eru þrjú Ramsar-svæði hér á landi, þ.e. Mývatn–Laxá, Þjórsárver og Grunnafjörður, og þrjú til viðbótar hafa verið tilnefnd á skrá samningsins, Guðlaugstungur, Snæfells- og Eyjabakkasvæðið og verndarsvæði fugla í Andakíl í Borgarfirði. Aðildarríkjum samningsins ber að stuðla að vernd votlendis sem er á skránni svo og skynsamlegri nýtingu votlendis innan lögsögu sinnar svo sem unnt er. Loks má nefna Bernarsamninginn um villtar plöntur og dýr og búsvæði þeirra í Evrópu, sem einnig leggur skyldur á Ísland.

Þessir alþjóðlegu samningar leggja skuldbindingar íslensk stjórnvöld þegar kemur að vernd náttúru og dýralífs og geta haft þýðingu, til framtíðar lítið, um mótun reglna um öflun sjávargróðurs. Af þessu tilefni má benda á það sem t.d. kom fram í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum um vernd Breiðafjarðar, að tegundaauðgi í fjörum og á

<sup>9</sup> Sjá m.a.: Sigurður Lindal: Um lög og lögfræði. *Grundvöllur laga – réttarheimildir*. Rvk. 2002, bls. 120–128, og Björg Thoroddsen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*. Rvk. 2008, bls. 516.

<sup>10</sup> Sjá nánar: Skýringar með frumvarpi til náttúruverndarlaga, þskj. 537, 429. mál, 141. löggjafarþing.

grunnssævi í Breiðafirði „er ótrúlega mikil þar sem smádyr þrífast í skjóli víðáttumikilla þang- og þaraskóga“.<sup>11</sup>

## 5. Samráð.

Samráð var haft innan stjórnisýslunnar við undirbúning þessa frumvarps, en það var samið af starfshópi sem í sátu fulltrúar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, Fiskistofu og Hafrannsóknastofnunar. Frumvarp þetta snertir aðallega fyrirtæki og einstaklinga sem afla þangs og þara í atvinnuskyni eða hyggja á slíka starfsemi. Að auki snertir frumvarpið hagsmuni eigenda sjávarjarða. Frumvarpið kemur einnig við hag annarra sem þessari atvinnustarfsemi tengjast, svo sem sveitarfélög og íbúa þeirra og varðar í raun allan almenning þar sem sú atvinnustarfsemi sem fjallað er um í frumvarpinu felur í sér eftirlit og stjórn auðlindanýtingar í náttúru Íslands. Í ljósi þessa var talið nauðsynlegt að ráðast í almennt og opið samráð um þær tillögur sem frumvarpið hefur, eða hafði, að geyma.

Frumvarpið var kynnt á vef ráðuneytisins 15. febrúar sl. og var gefinn þriggja vikna frestur til umsagna. Þá var haldinn sérstakur kynningarfundur um það í ráðuneytinu, sem var vel sóttur, en á fundinum gafst einnig tækifæri til að kynna áformaðar rannsóknir Hafrannsóknastofnunar og fleiri aðila í Breiðafirði. Fundurinn var tekinn upp og er aðgengilegur á vef ráðuneytisins, [www.anr.is](http://www.anr.is). Eftirgreindir aðilar sendu inn umsagnir: Axel Helgason, Breiðafjarðarnefnd, Fjórðungssamband Vestfirðinga, Hafnasamband Íslands, Hrafnkell Karlsson, Íslensk bláskel og sjávargróður, Jón Helgi Jónsson, Kári Lárusson, Kjartan Eggertsson, Náttúrustofa Vesturlands, Orkustofnun, Ragnar Aðalsteinsson hrl. f.h. Félagsbúsins Miðhrauni 2, Rannsóknasetur Háskóla Íslands á Snæfellsnesi, Reynir Bergsveinsson, Samband íslenskra sveitarfélaga, Samtök eigenda sjávarjarða, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtök smærri útgerða, sveitarstjórn Reykhólahrepps, Vör – sjávarrannsóknarsetur og Þörungaverksmiðjan hf. Margar gagnlegar athugasemdir og ábendingar bárust, sem leitast var við að taka tillit til og að nokkru er greint frá í athugasemdum þessum, eftir því sem efni og ástæður eru til.

## 6. Mat á áhrifum.

### 6.1. Áhrif á umhverfi og samfélag.

Við kynningu á drögum að þessu frumvarpi kom fram sú gagnrýni að í því væru ekki sett fram nein meginsjónarmið er lytu að vernd, t.d. vernd líffræðilegrar fjölbreytni, sjálfbærrar nýtingar o.s.frv. Þá væru engin viðmið sett um á hvaða forsendum megi veita leyfi til öflunar á sjávargróðri, eins og sagði í umsögn Breiðafjarðarnefndar. Áþekk sjónarmið voru sett fram af hálfu Rannsóknaseturs Háskóla Íslands á Snæfellsnesi, þar sem lögð var m.a. áhersla á mikilvægi þess að meta áhrif þangsláttar á vistkerfið í heild, m.a. á krabbadyr, botndyr, fiska, fugla og spendyr. Í umsögnum hagsmunaaðila í sjávarútvegi var í þessu sambandi sérstaklega bent á mikilvægi þess að kanna áhrif á fiskstofna og vakti Landssamband smábátaeigenda sérstaka athygli á því að rannsaka þyrfti hvaða áhrif nýting sjávargróðurs hefði t.d. á grásleppugengd og uppvöxt grásleppuseiða í Breiðafirði, en við töku á þara að vetri verði vart við grásleppuseiði. Taka má undir mikilvægi þess að gæta að áhrifum nýtingar á vistkerfið, en af þessu tilefni má benda á að frumvarpið felur ekki í sér neina rýmkun á heimildum einstaklinga og lögaðila til að hefja starfsemi á þessu sviði og að hér er um að ræða gróna atvinnustarfsemi til síðustu 40 ára sem fram að þessu hefur verið talin í góðri sátt við náttúruna, en þess má geta að verksmiðjan á Reykhólum hefur fengið lífræna vottun.

<sup>11</sup> Þskj. 232, 118. löggjafarþing 1994, 206. mál.

Skoða verður þetta frumvarp í því ljósi að engar reglur eru í gildi um þessa nýtingu í dag. Með frumvarpinu eru gefin skýr skilaboð um að eftirlit þurfi að fara fram með nýtingunni samtímis því að rannsóknir verði eflar í því skyni m.a. að byggja undir frekari reglu-setningu.

Í umsögnum um frumvarpið komu fram ýmis sjónarmið í þessu sambandi. Einn umsagnaraðila, Kjartan Eggertsson, sagði að reynsla hans væri sú að klóþangi megi líkja við runnagróður, þar sem það sé þéttast. Eftir þrjú sumur og íslaus ár sé alls staðar komið sama þangmagn og fyrir slátt. Þá sé það magn þangs sem slitnar upp vegna lagnaðaríss á hverju ári gríðarlegt og megi áætla að það sé í hvert skipti margra ára öflun verksmiðjunnar á Reykhólum. Annar umsagnaraðila, Reynir Bergsveinsson, taldi að engar rannsóknir geti sagt til fyrir fram um skaðlausa heildarnýtingu klóþangs við Breiðafjörð, m.a. vegna veðurfars og vetrarísa, sem ekki taki tillit til neinnar stjórnunarforsendu við þangöflun. Í haustveðrum slitni þannig mikið upp af þangi, ekki síst það sem vaxið hafi í þrjú til fjögur ár og ætlunin hafi verið að skera næsta ár. Það hafi tekist vel til um skipulag og nýtingu þangs á síðustu árum, en það sé röng ályktun að halda því fram að þangið verði engum til gagns. Það gangi í samband við sjóinn og leitast við að fela og kaffæra Bónuspoka og rúlluplast og verða að áframhaldandi næringarefnum og órjúfanlegri lífkeðju. Gera þurfi ráð fyrir stýringu eða takmörkun á nýtingu klóþangs en tillögur um skynsamlega heildarnýtingu í firðinum sé gagnlegast að byggja á því sem svæði hafi gefið af sér sl. 40 ár. Á þeim tíma hafi ábyrg öflun byggst á samningum milli öflunaraðila og landeigenda og stundum milli landeigenda og verksmiðju. Taka verður undir margt af því sem kom fram í bréfum þeirra Kjartans og Reynis og fleiri aðila sem þekkja hér til, en atriði eins og náttúruleg afföll og reynsla af nýtingu einstakra svæða á síðustu áratugum eru að sjálfsögðu meðal þeirra atriða sem Hafrannsóknastofnun mun líta til í rannsókn sinni.

#### *6.2. Aðrir kostir við lagasetningu og endurskoðun efnisákvæða frumvarpsins.*

Við kynningu frumvarpsins komu fram þau sjónarmið að setja þurfi í lög einhvers konar leið fyrir stjórnvöld til að grípa inn í ef sýnt þykir að nýting á þangi sé ósjálfbær, enda hafi mun fleiri aðilar en landeigendur hagsmuna að gæta af því, eins og segir í umsögn Náttúrustofu Vesturlands um frumvarpið. Þessu er til að svara að með fyrirmælum frumvarpsins um leyfisbindingu öflunar sjávargróðurs er heimilt að setja skilyrði fyrir nýtingunni sem varða búnað skipa, merkingar afla, áhrif á sjávargróður og aðferðir við öflun hans. Með þessu er mögulegt að setja eins konar „umgengnisreglu“ um þangslátt, en skilyrði þess er að sjálfsögðu að slík regla sé raunhæf og geti náð markmiði sínu. Í drögum að reglugerð um öflun sjávargróðurs, sem fylgdi frumvarpi þessu í samráðsferli, var lagt til að settar yrðu reglur um að skip hefðu búnað sem „tryggði“ að plöntur mundu ekki skaðast þannig að þær dræpast og skyldi hlutfall plantna með festu í lönduðum afla ekki vera hærra en 15%. Þá var einnig lagt til að óheimilt yrði að „nauðslá“ klóþang og skyldi sá hluti plöntunnar sem eftir stæði ekki vera lægri en 20 sm frá festu. Tillögur sem þessar, sem að nokkru eru byggðar á fyrirmynd í löggjöf fylkisstjórnar Nova Scotia í Kanada, þarfnast nánari athugunar við, m.a. með tilliti til þess hvort og hvenær ástæða er til að hafa eftirlit með þeim, en í raun munu þær ekki þrengja að núverandi nýtingaraðferðum og fremur fela í sér eðlilegan fyrirvara hvað snertir til dæmis þróun nýrra öflunartækja. Tekið skal sérstaklega fram að í frumvarpinu þótti ekki rétt að mæla fyrir um beina skyldu til að hvíla sláttusvæði þangs í tiltekinn tíma eftir nýtingu. Þar olli annars vegar að ekki liggja fyrir rannsóknir um endurvaxtartíma þangs og hins vegar að til þess þyrfti mjög góðar upplýsingar um legu og eiginleika sláttusvæða, sem ekki liggja fyrir. Þá má einnig efast um að þörf sé á slíkri reglu,

a.m.k. að svo stöddu, þar sem landeigendur og nýtingaraðilar á hverjum stað eiga sameiginlegra hagsmuna að gæta af því að svæði fái eðlilega hvíld eftir slátt. Að þessum atriðum virðist engu að síður vera rík ástæða til að hyggja á næstu árum þegar niðurstöður frekari rannsókna liggja fyrir.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um að efnisákvæði frumvarpsins verði tekin til endurskoðunar eigi síðar en að þremur árum liðnum í ljósi reynslunnar og aukinnar þekkingar, sem þá hefur verið aflað. Með þessu er tekið tillit til þess að rannsókn Hafrannsóknastofnunar getur varpað skýrara ljósi á hversu brýn þörf er á frekari reglusetningu og um leið haft áhrif á áform fyrirtækja um uppbyggingu og framkvæmdir. Þá virðist jafnframt ljóst að hafa þarf ríkt samráð um allar tillögur sem koma fram um stjórn þessarar nýtingar, enda margir og ólíkir aðilar sem eiga hagsmuna að gæta. Sé horft til fyrirmynda í öðrum lögum er ef til vill nærtækast að horfa til fyrirkomulags laga nr. 61/2006, um lax- og silungsveiði, sem ætlað er að tryggja að veiði fari fram á sjálfbæran hátt, að veiðiréttarhöfum sé tryggður arður af veiði og leigutökum veittur umráðaréttur til lengri tíma. Fyrirkomulag veiðifélaga virðist þó ekki að öllu leyti eiga við en benda má á að ekkert girðir fyrir að landeigendur geri samning til lengri tíma við einstaka aðila um heimild til þangsláttar fyrir landi þeirra. Á móti má benda á að með þessu er líklega erfitt að koma upp heildstæðri stjórn nýtingar fyrir klóþang þar sem landeigendur við Breiðafjörð eru mörg hundruð talsins. Þá má einnig horfa til fyrirkomulags laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, hvað snertir skyldu til að afla leyfis til nýtingar. Loks má geta þess að við kynningu frumvarpsins komu þau sjónarmið fram að eðlilegt sé að leyfisbinda ekki aðeins slátt á þangi heldur einnig vinnslu og móttöku hráefnisins.

Til samanburðar má horfa til annarra landa. Í Noregi er sjávargróðurs aflað í atvinnuskyni í flestum eða öllum fylkjum landsins. Stórþari er tekinn við ströndina frá Rogalandi til Suður-Þrændalaga, en klóþang frá Suður-Þrændalögum (eyjunni Frøya) til Nordlands-fylkis (Vesterålen). Settar eru allitarlegar svæðisbundnar reglur um stjórn við öflun á þara (n. taretráling), sem felur í sér að svæðum fyrir hverju fylki er skipt í ólík nýtingarsvæði, sem opnuð eru fyrir þaraslætti fimmta hvert ár. Litlar eða engar reglur munu hins vegar í gildi um slátt á þangi. Í Nova Scotia í Kanada er framkvæmd greining á lífmassa þangs, með aðstoð loftmynda og mælinga. Samtímis er greint hversu stór hluti þangs, á hverju nýtingarsvæði um sig, er aðgengilegur til sláttar. Það hlutfall er almennt nærri 40%. Fylkisstjórnin gefur út leyfi, til einstakra fyrirtækja, fyrir allstór svæði, til allt að 15 ára. Heimil nýting innan hvers svæðis er ákveðin sem massatala og ræðst af nýtingarhlutfalli. Þessi stjórn tekur mið af því að einungis er heimilt að handslá þang í Nova Scotia. Einn helsti eftirlitsþátturinn varðar það hlutfall plantna sem deyr við að festan er tekin með plöntunni og er áskilið við eftirlit að það hlutfall fari ekki yfir 8%.

### 6.3. Áhrif á fjárhag ríkissjóðs.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs af veiðigjaldi muni aukast um 9,7 m.kr. á ársgrunni vegna nýrrar gjaldtöku á landaðan afla þangs og þara. Reikna má með að frumvarpið muni hafa áhrif á störf og verkefni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, Fiskistofu og Hafrannsóknastofnunar. Gert er ráð fyrir að kostnaður aðalskrifstofu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis verði óverulegur og muni rúmast innan fjárheimilda ráðuneytisins. Þá er gert ráð fyrir að kostnaður Fiskistofu geti numið um 1 m.kr. á ári vegna ýmiss stofnkostnaðar, til að mynda breytingar á tölvukerfi. Að lokum er gert ráð fyrir samtals 52 m.kr. tímabundnum kostnaði hjá Hafrannsóknastofnun vegna þriggja ára rannsóknaráætlunar um lífríki þangs og þara í Breiðafirði. Gert er ráð fyrir að AVS, rann-

sóknasjóður í sjávarútvegi muni koma að fjármögnun rannsóknanna með 24 m.kr. styrk. Eftir standa 28 m.kr. eða um 9,3 m.kr. á ári í þrjú ár. Ekki hefur verið gert ráð fyrir þessum útgjöldum í gildandi útgjaldaramma. Mun því þurfa að finna þeim stað í útgjaldaramma þessa málaflokks atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins í fimm ára fjármálaáætlun sem og í fjárlögum. Að samarlögðu má því gera ráð fyrir að áhrif frumvarpsins á afkomu ríkissjóðs verði óveruleg fyrstu þrjú árin en til lengri tíma muni breytingin hafa jákvæð áhrif á afkomu ríkissjóðs.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Í greininni er mælt fyrir um að ekki sé skylt að skilja frá meðafla við öflun sjávargróðurs, enda er það ómögulegt, eins og staðið er að öfluninni. Hér má til samanburðar vísa til fyrirmæla 2. mgr. lagagreinarinnar, sem varðar uppsjávarafla, sem ekki er skylt að aðgreina við veiðar. Ákvæði greinarinnar um heimild til að setja í reglugerð fyrirmæli um eftirlit með skráningu meðafla og skoðun hans veita ráðherra heimild til að mæla fyrir um skoðun á sjávargróðrinum, eftir að honum hefur verið landað. Í slíkri skoðun gæti falist skylda til að taka úrtak eða sýni úr afla til að áætla meðafla af ólíkum tegundum sjávardýra eða plantna.

Um 2. gr.

Í greininni er mælt fyrir um að skipstjóri skips, sem flytur sjávargróður, frá skipum sem afla hans úti á miðum, til löndunarhafnar, skuli halda aflanum sérgreindum þannig að færa megi aflann á rétt skip í aflaskráningarkerfi Fiskistofu. Hér er um grundvallaratriði að ræða varðandi skráningu á aflanum niður á einstök skip (pramma) og jafnframt tengsl við einstök svæði, sem skráð eru í afladagbók. Í þessu sambandi hefur þýðingu sú heimild sem lögð er til í 4. mgr. nýrrar 15. gr. a í lögum um stjórn fiskveiða, sbr. 5. gr. frumvarpsins, þar sem ráðherra er heimilað að setja skilyrði í leyfi til þessarar nýtingar, er lúta að búnaði skipa, merkingum afla o.fl., en gert er ráð fyrir því að hver poki sem sleginn er með þangi geti haft sérstaka auðkenningu eða merkingu, þangað til honum er landað í löndunarhöfn. Við kynningu frumvarpsins komu fram þau sjónarmið að í þessu fælist of mikil áhersla á skráningu afla niður á einstök skip, sem gæti hamlað ráðgerðum breytingum við söfnun þangs frá þrómmum. Ástæða er til að fara betur yfir þessi sjónarmið við þinglega meðferð frumvarpsins, en vakin er athygli á því af þessu tilefni að gert er ráð fyrir endurskoðun efnisákvæða frumvarpsins innan þriggja ára auk þess að mögulegt virðist, þrátt fyrir orðalag greinarinnar, að koma að einhverju leyti til móts við þessi sjónarmið.

Um 3. gr.

Með greininni er tekið fram að fyrirmæli II. og IV. kafla laga um stjórn fiskveiða gilda ekki um sjávargróður, en sjálfsagt er að taka þetta skýrt fram til að girða fyrir misskilning að þessu leyti, en ljóst virðist að þessi fyrirmæli laganna, sem varða útgáfu aflamarks og meðferð þess, séu þess eðlis að þeim verði ekki með góðu móti beitt um sjávargróður. Með þessu er einnig tekin bein afstaða til þess að ekki getur komið til þess að nýting sjávargróðurs verði takmörkuð með útgáfu aflakvóta með líkum hætti og gildir við stjórn helstu nytjastofna á Íslandsmiðum, sbr. 2. mgr. 8. gr. laganna.

Um 4. gr.

Með greininni er mælt fyrir um skyldu Hafrannsóknastofnunar til að stunda rannsóknir á sjávargróðri og vera stjórnvöldum til ráðgjafar um nýtingu hans, en vel þykir fara á því að

Þetta sé tekið fram í greininni, sem að öðru leyti víkur að fiskstofnum. Um áherslur Hafrannsóknastofnunar og ráðgerðar rannsóknir hennar vísast til almennra athugasemda við frumvarpið.

#### Um 5. gr.

Í greininni er lagt til að tvær nýjar greinar bætist við lög um stjórn fiskveiða. Í 1. mgr. tillögu að nýrri 15. gr. a er lagt til að kveðið verði á um að öll skip sem stunda öflun sjávargróðurs, hvort sem þau nýti þang eða þara, verði leyfisskyld með líkum hætti og skip sem stunda fiskveiðar í atvinnuskyni, sem verða að hafa til þess almennt veiðileyfi, sbr. 4. gr. laganna. Gjald fyrir útgáfu þessa leyfis er 22.000 kr., sbr. 6. gr. laga um Fiskistofu. Í greininni er gert ráð fyrir að Fiskistofa haldi sérstaka skrá um þessi skip, sem aðgengileg verður á vefsíðu stofnunarinnar, og að skip geti misst leyfi ef það annaðhvort er ekki notað við öflun sjávargróðurs yfir 12 mánaða tímabil eða ef það er tekið af skrá Fiskistofu, samkvæmt beiðni eiganda eða umráðamanns skipsins. Til þess að nýta leyfi sitt þurfa þessi skip (eða prammar eins og notaðir eru við þangslátt) að sjálfsögðu að hafa haffæri, en ekki þykir ástæða til að gera það að skilyrði leyfisveitingar.

Í 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar er lagt til að þeim sem afla sjávargróðurs í fjörum, í atvinnuskyni, án þess að notast við skip, geti verið skylt að skila skýrslu um aflann til Fiskistofu, á því formi sem ráðherra ákveður í reglugerð sem sett yrði með heimild í 16. gr. laganna. Greinin á sér nokkra fyrirmynd í 13. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, þar sem öllum veiðiréttarhöfum er skylt að skila skýrslu um veiði í sérhverju veiðivatni og netlögum sjávarjarða. Sú skylda hvílir á handhafa veiðiréttar og sérhverjum þeim er veiði stundar, en með þessari grein er lagt til að þessi skylda muni hvíla á þeim sem stendur fyrir öfluninni, sem fara mundi þó fram í skjóli heimildar landeiganda. Það er ljóst, komi til reglusetningar samkvæmt greininni, að ekki er hægt að gera sömu kröfur til vigtunar og skráningar afla við þessar aðstæður og þegar um er að ræða nýtingu frá skipum, enda hefði það umtalsverðan kostnað í för með sér. Á hinn bóginn virðist ljóst að unnt er að slá töluvert magn af klóþangi með ljám í fjörum, en þess eru dæmi frá öðrum löndum við Atlantshaf, m.a. Írlandi, og því þykir eðlilegt að hafa þessa heimild í frumvarpinu. Loks er vakin athygli á því að í lok frumvarpsgreinarinnar er mælt fyrir um að söl séu undanskilin ákvæðum þessarar lagagreinar um leyfisbindingu, skráningu o.fl., en sölvatekja hefur verið stunduð á fáeinum stöðum við Ísland á síðustu árum og verður líklega aldrei stór atvinnugrein. Því þykir ekki ástæða til að setja reglur um hana að svo stöddu.

Í 3. mgr. frumvarpsgreinarinnar er mælt fyrir um að öll sömu fyrirmæli og gilda um fiskiskip og fiskveiðar skv. III., V. og VI. kafla laga um stjórn fiskveiða og annarra laga á sviði sjávarútvegs um m.a. færslu afladagbókar, löndun, vigtun og skráningu afla, eftirlit með veiðum og greiðslu veiðigjalds gildi, eftir því sem við á, um skip sem hafa leyfi skv. 1. mgr. og stunda öflun sjávargróðurs. Í III. kafla laga um stjórn fiskveiða eru m.a. sett fyrirmæli um heimild ráðherra til reglusetningar, afladagbækur, upplýsingagjöf, tilkynningar um aðila- og eignaskipti að skipum, eftirlit Fiskistofu og eftirlitsbúnað. Í V. kafla laganna er sett tilvísun til skyldu til greiðslu veiðigjalds. Í VI. kafla þeirra er síðan mælt fyrir um viðurlög vegna brota gegn lögnum, þ.e. heimild til að veita áminningar og svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni, eða eins og hér hagar til, leyfi til öflunar sjávargróðurs í atvinnuskyni. Það þykir ekki ástæða til að taka fram að ákvæði til bráðabirgða við lögin gildi ekki um öflun sjávargróðurs, enda varða þau einkum úthlutun aflakvóta. Þau lög sem hér er einkum vísað til eru lög um umgengni um nytjastofna sjávar, nr. 57/1996, sem m.a. varða meðferð sjávaraflla, og eiga því ekki við um öflun sjávargróðurs nema að nokkru leyti, en

ákvæði þeirra um vigtun sjávarafla og framkvæmd og viðurlög, með þeim breytingum sem lagðar eru til með 1. og 2. gr. frumvarpsins, hafa þó þýðingu en ákvæðum reglugerðar um vigtun og skráningu sjávarafla verður beitt um löndun á sjávargróðri, verði frumvarpið að lögum (m.a. hvað snertir útgáfu vigtarnótu). Þá má nefna að einstök ákvæði í lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands geta haft þýðingu fyrir öflun sjávargróðurs, þá einkum öflun þara. Hér má sérstaklega benda á ákvæði 9. gr. laganna um heimild til að setja á fót sérstök friðunarsvæði og banna notkun veiðarfæra vegna tilrauna eða vísindalegra rannsókna og ákvæði 10. gr. um heimildir veiðieftirlitsmanna til að fara í veiðiferðir með fiskiskipum og banna nýtingu á ákveðnum svæðum í tiltekinn tíma. Tekið skal fram í þessu sambandi að með frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir því að komið geti til skyldu til greiðslu gjalds skv. 1. gr. laga um sérstakt gjald vegna ólögmeats sjávarafla, nr. 37/1992.

Í 4. mgr. frumvarpsgreinarinnar er lagt til að heimilt verði að setja skilyrði í leyfi til öflunar sjávargróðurs, sem lúta að búnaði skipa, merkingum afla, áhrifum á sjávargróður og aðferðum við öflun hans. Það er gert ráð fyrir því að þessi skilyrði verði tilgreind í reglugerð sem ráðherra setur með heimild í 16. gr. laganna. Við kynningu frumvarpsins lágu fyrir fyrstu drög að slíkri reglugerð, en ástæða er til að fara vandlega yfir drögin að nýju með hliðsjón af innsendum athugasemdum. Fyrirmæli 4. mgr. frumvarpsgreinarinnar þarfnast ekki skýringar við.

Í 1. mgr. tillögu að nýrri 15. gr. b við lögin er lagt til að mælt verði fyrir um að áður en leyfishafi hefji öflun sjávargróðurs innan netlaga sjávarjarðar þurfi að hafa náðst samkomulag við landeiganda um heimild til öflunarinnar. Þetta er sjálfsögð regla, en um heimildir landeiganda til nýtingar sjávargróðurs vísast til umfjöllunar í almennum athugasemdum. Tekið skal fram að með frumvarpinu er ekki ráðgert að stjórnvöld hafi eftirlit með þessu, enda um að ræða einkamál viðkomandi aðila.

Í 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar er mælt fyrir um heimild til þess að skipta nýtingarsvæðum sjávargróðurs, utan netlaga sjávarjarða, í tiltekin afmörkuð svæði og takmarka öflun sjávargróðurs utan þeirra. Í greininni er mælt fyrir um að leita skuli, að jafnaði, umsagnar Hafrannsóknastofnunar við töku slíkra ákvarðana, sem gera má ráð fyrir að yrðu birtar í reglugerð sem sett yrði með heimild í 16. gr. laganna. Til samanburðar má vísa til sams konar orðalags, um hlutverk Hafrannsóknastofnunar í 1. mgr. 9. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Í greininni er gert ráð fyrir því að heimilt sé að takmarka fjölda þeirra skipa, sem fá mundu heimild til nýtingar á hverju þessara svæða um sig og jafnframt að heimilt sé að veita þeim skipum forgang, sem hafa til þess búnað og reynslu af viðkomandi nýtingu. Óvíst er þó að ástæða verði talin til þess. Það er ljóst að móta þarf reglur í þessu efni nánar í reglugerð, en þannig má hugsa sér að nokkur svæði yrðu búin til, sem væru opin um tiltekinn tíma, en síðan lokað, til að leyfa endurvöxt á sóknartegundinni.

#### Um 6. gr.

Með greininni er lagt til að tekið verði sérstaklega fram, til samræmis við tillögur þær sem 5. gr. frumvarpsins hefur að geyma, að ákvæði 24. gr. laga um stjórn fiskveiða, hvað snertir veiðileyfissviptingu, geti gilt, eftir atvikum, um skip sem hafa leyfi til öflunar sjávargróðurs.

#### Um 7. gr.

Í greininni er mælt fyrir um skyldu Fiskistofu til að leggja veiðigjald á tilteknar tegundir sjávargróðurs, sem nýttar hafa verið í atvinnuskyni undanfarin ár og áratugi. Til nánari skýringar um frumvarpsgreinina vísast til efnisákvæða laga um veiðigjald og almennra athuga-

semða. Vakin er þó sérstök athygli á því að gildandi lög um veiðigjald hafa einungis að geyma fyrirmæli um álagningu gjaldsins fram til ársloka 2018 og mun þessi álagning því geta komið til endurskoðunar nokkru fyrir þann tíma.

Um 8. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar, en um endurskoðun efnisákvæða þessa frumvarps vísast til umfjöllunar í almennum athugasemdum.

**Fylgiskjal.**

**Greinargerð Karls Gunnarssonar hjá Hafrannsóknastofnun  
um þang og þara og nýtingu þeirra.**

[www.althingi.is/alttext/pdf/145/fylgiskjol/s1107-f\\_I.pdf](http://www.althingi.is/alttext/pdf/145/fylgiskjol/s1107-f_I.pdf)