

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006 (afnám tegundatilfærslu í deilistofnum botnfisks o.fl.).

Frá matvælaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

- a. 4. másl. 1. mgr. orðast svo: Heimild þessarar málsgreinar nær þó ekki til veiða umfram aflamark í þorski og íslenskum deilistofnum botnfisks.
- b. 1. másl. 3. mgr. orðast svo: Heimilt er að flytja allt að 15% í aflamarki hvers botnfisktegundar, úthafsækju, humars, íslenskrar sumargotssíldar, kolmunna, makríls og norsk-íslenskrar síldar, 10% af aflamarki hörpudisks og 5% af aflamarki rækju á grunnslóð og hryggleysingja frá einu fiskveiðiári yfir á það næsta.
- c. 4. mgr. orðast svo:
Heimilt er að veiða 5% umfram aflamark hvers botnfisktegundar, úthafsækju, humars, íslenskrar sumargotssíldar, kolmunna, makríls og norsk-íslenskrar síldar og 3% umfram aflamark hörpudisks, rækju á grunnslóð og hryggleysingja enda dregst sá umframafli frá við úthlutun aflamarks næsta fiskveiðiárs á eftir.

2. gr.

Lögin þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta, sem unnið er í matvælaráðuneytinu, kveður á um breytingu á 11. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, einkum til að koma í veg fyrir ofveiði á íslenskum deilistofnum botnfisks vegna reglna um tegundatilfærslur og tryggja þannig framfylgni milliríkjasamninga um stofnana. Einnig er kveðið á um lagagrundvöll fyrir heimild ráðherra til að færa aflamark hryggleysingja og deilistofna uppsjávartegunda milli ára til sveiflujöfnunar og vegna umframveiði, eins og gildir um aðrar tegundir nytjastofna.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið íslenskra stjórnvalda með stjórn fiskveiða er lögum samkvæmt að stuðla að verndun nytjastofna og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Í gildandi fjármálaáætlun er efni frumvarpsins á málefnasviði 13, Sjávarútvegur og fiskeldi, og fellur undir málaflokk 13.10. Frumvarpið fellur vel að meginmarkmiðum málefnasviðsins, þ.e. að skapa sjávarútvegi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi.

Í aflamarkskerfið er innbyggður sveigjanleiki hvað varðar tegundatilfærslu fisktegunda. Meginmarkmiðið með honum er að auðvelda útgerðarmönnum og sjómönnum að fara að settum reglum og stuðla að ábyrgri nýtingu fiskistofna. Með tegundatilfærslu er átt við reglu sem heimilar að afli í einni tegund dragist að ákveðnu marki frá aflaheimildum skips í annarri tegund. Vegna möguleikans á tegundatilfærslu í íslenska fiskveiðistjórnarkerfinu hafa Íslendingar veitt töluvert umfram samningsbundinn hlut sinn úr gullkarfastofninum síðustu ár, samkvæmt tvíhliða samningi við Grænland. Heildarveiði úr gullkarfastofninum hefur því verið umfram heildaraflamark og ráðgjöf. Vegna tegundatilfærslu hefur hins vegar heildarafli grálúðu verið minni en sem svarar samningsbundnum hlut Íslands. Engu síður er sá möguleiki fyrir hendi að sambærileg staða geti komið upp varðandi grálúðu og er nú varðandi gullkarfa og því eiga sömu röksemdir við. Ef ekkert er aðhafst eykst uppsafnaður umframaflí Íslands í gullkarfa frá ári til árs og þar með afli umfram ráðgjöf, sem er ekki í samræmi við stefnu íslenskra stjórnvalda um sjálfbæra nýtingu fiskistofna. Umframaflinn fer að auki í bága við samning Íslands og Grænlands um deilistofna og að óbreyttu eru líkur til að Grænland rifti þeim samningi. Umræddri breytingu er einnig ætlað að hafa áhrif á samningaviðræður um aðra deilistofna og bæta stöðu Íslands við samningaborð við erlend ríki.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lögð til breyting á 11. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006. Lagt er til að breyta ákvæði um tegundatilfærslu deilistofna botnfisks í 1. mgr. 11. gr. laganna. Þessari leið er ætlað að skila þeim árangri að ekki verði hægt að nýta sveigjanleika í aflamarkskerfinu hvað varðar deilistofna botnfisks.

Þá er lagt til að sömu heimildir gildi fyrir hryggleysingja og deilistofna uppsjávartegunda (norsk-íslenskrar síldar, kolmunna og makrils) og gildir um aðra nytjastofna sjávar þegar kemur að færslu aflamarks milli ára til sveiflujöfnunar og vegna umframveiði.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið var ekki talið gefa tilefni til skoðunar á samræmi við stjórnarskrá en skiptir máli varðandi framfylgni tvíhliða samninga Íslands og Grænlands um veiðar á umræddum stofnum eins og rakið er í 2. kafla.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst þá íslensku útgerðaraðila og erlenda aðila sem veiða úr umræddum deilistofnum. Hagsmunaaðilar eru Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi og Landssamband smábátæigenda.

Áform um lagasetningu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda dagana 4. október til og með 19. október 2022 í máli nr. S-184/2022. Ein umsögn barst í umsagnarferli um áform um lagasetningu, frá Landssambandi smábátæigenda, einkum um öflun tiltekinna upplýsinga sem fylgja ættu greinargerð, en benda má á að mikið af upplýsingum um forsendur frumvarpsins liggja fyrir í ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar um umrædda stofna og á vef Fiskistofu.

Drög að frumvarpi voru birt í samráðsgátt stjórnvalda dagana 27. október til og með 10. nóvember 2022 í máli nr. S-204/2022. Tvær umsagnir bárust í samráðsgáttinni frá Landssambandi smábátæigenda og Samtökum smærri útgerða. Ein umsögn til viðbótar barst ráðuneytinu beint frá Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi.

Í umsögnum kom fram bæði stuðningur og andstaða við að dregið sé úr sveigjanleika fiskveiðistjórnarkerfisins. Ráðuneytið tekur fram að það er markmið frumvarpsins að draga úr

sveigjanleikanum er varðar tegundatilfærslu deilistofna botnfisks, sem er í tegundunum gullkarfi og grálúða. Þá má segja að verið sé að lögfesta heimild til færslu á aflamarki skipa í deilistofnum uppsjávartegunda (kolmunna, makríl og norsk-íslenskri síld) á milli ára. Þá er bent á að í ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar eru ítarlegar upplýsingar sem ná tólf ár aftur í tímann er varða tillögu um veiðar, aflamark fyrir Ísland og afla á miðunum. Um áhrif tegundatilfærslu má lesa hér að framan um of mikla veiði Íslands og neikvæð áhrif á samninga við Grænland um auðlindina.

Í umsögn komu einnig fram áhyggjur af gildistökuákvæði frumvarpsins um að það öðlist þegar gildi, þar sem það yrði á miðju fiskveiðiári og þegar hefur átt sér stað töluverð tegundatilfærsla sem myndi leiða til þess að sum skip færu að óbreyttu í umframafla í gullkarfa og grálúðu og gætu lent í að lagt yrði á þau sérstakt gjald um ólögmætan sjávarafla. Því væri rétt að miða breytinguna við næstu fiskveiðiáramót. Við gildistöku laganna er þeim ætlað að koma í veg fyrir frekari tegundatilfærslu innan fiskveiðiársins en þau eiga ekki að leiða til að útgerðir verði beittar viðurlögum samkvæmt færslum sem áttu sér stað fyrir gildistöku laganna. Ráðuneytið leitaði umsagnar Fiskistofu á þessu álitafni. Fiskistofa getur stöðvað tegundatilfærslur á tiltekinni tegund á miðju fiskveiðiári frá og með ákveðnum degi. Öll skipti fyrir þann tíma munu fara eftir reglum er varða tegundatilfærslur en eftir það tímamark verður ekki hægt að skipta í tegundina. Þannig munu fyrri skipti í gullkrafa og grálúðu standa og skipin því ekki vera skráð með umframafla vegna tegundatilfærslu fyrir breytinguna.

Þá kom fram í umsögn varðandi heimild til flutnings á aflamarki deilistofna uppsjávartegunda (kolmunna, makríls og norsk-íslenskrar síldar) á milli ára að 10% heimild í drögum að frumvarpi sé ófullnægjandi og óskað eftir að hún verði hækkuð í 25%. Ráðuneytið bendir á að ekki er í lögum bein lagaheimild sem lýsir því að ráðherra sé heimilt að heimila flutning á ónýttu aflamarki í deilistofnum á milli ára. Þó hefur í reglugerðum um veiðar á deilistofnum uppsjávartegunda verið heimilað að flytja allt að 10% aflamarks yfir á næsta ár í samræmi við ákvæði eldri samninga um slíkt við önnur ríki. Vísað hefur verið til 16. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, sem lagastof fyrir slíkri ráðstöfun auk hækkunar á heimild, sbr. og 19. gr. laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Þannig hefur ráðherra hækkað heimildina í 15% með reglugerð í samræmi við það sem gildir um botnfisktegundir.

Ljóst er að við beitingu slíkra almennra ákvæða verða að vera til staðar málefnalegar ástæður sem eru byggðar á mati á aðstæðum hverju sinni. Eðlilegt er að við stjórn veiða á stórum deilistofnum sé heimild til að bregðast við mismunandi afla milli ára til sveiflujöfnunar. Ákvæði um 15% heimild er þannig í samræmi við 3. mgr. 11. gr. laga nr. 116/2006, sem mælir fyrir um heimild fyrir flutningi á aflamarki á milli ára í botnfisktegundum og öðrum tilteknum tegundum. Áfram er miðað við að ráðherra geti að fenginni umsögn Hafrannsóknastofnunar hækkað fyrrgreint hlutfall aflamarks í einstökum tegundum telji hann það stuðla að betri nýtingu tegundarinnar. Til samræmis við heimildir í botnfisktegundum er gert ráð fyrir að heimildir til umframveiði í áðurnefndum uppsjávartegundum verði 5%.

6. Mat á áhrifum.

Ekki er talið að frumvarpið muni hafa áhrif á fjárhag ríkissjóðs eða stjórnsýslu verði það að lögum. Framkvæmd ráðstafana verður í höndum Fiskistofu. Aðlögun á tölvukerfum Fiskistofu sem fyrirséð er að breytingin muni kalla á er minni háttar og rúmast innan fjárheimilda stofnunarinnar. Engin önnur gjöld eru fyrirséð vegna lagasetningarinnar. Ekki eru áætlaðar breytingar á tekjum ríkisins.

Breytingunum er ætlað að tryggja að veiðar á gullkarfa og grálúðu séu í samræmi við útgefið aflamark og vísindaráðgjöf og því stuðla að sjálfbærri nýtingu þessara fiskistofna. Mikilvægt er talið að Ísland standi við samningsbundnar skuldbindingar sínar um skiptingu aflamagns í deilistofnum við aðrar þjóðir og þær breytingar sem hér eru lagðar til munu sporna við kerfisbundinni ofveiði gullkarfa og grálúðu ef svo ber undir.

Ekki liggja fyrir kyngreind gögn um þá aðila sem stunda framangreindar veiðar en þó er vitað að karlmenn eru þar í miklum meiri hluta. Ekki er talið að frumvarpið hafi áhrif á stöðu kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að breyta ákvæði um tegundatilfærslu deilistofna botnfisks í 1. mgr. 11. gr. laganna, þannig að heimildin gildi ekki um íslenska deilistofna botnfisks (gullkarfa og grálúðu).

Lagt er til að heimilt sé að flytja allt að 15% af aflamarki deilistofna uppsjávartegunda (kolmunna, makrils og norsk-íslenskrar síldar) frá einu fiskveiðiári yfir á það næsta. Er það gert til að styrkja lagagrundvöll slíkrar ráðstöfunar en einnig að mæla fyrir um hámark flutnings, þótt áfram gildi heimild ráðherra samkvæmt lokamálslið 3. mgr. 11. gr. laganna. Er það í samræmi við heimildir sem gilda um aðra nytjastofna.

Lagt er til að heimilt sé að veiða allt að 3% umfram aflamark hryggleysingja og allt að 5% umfram aflamark í deilistofnum uppsjávartegunda (kolmunna, makrils og norsk-íslenskrar síldar) enda dregst umframafli frá við úthlutun aflamarks næsta fiskveiðiárs á eftir, í samræmi við heimildir sem gilda um aðra nytjastofna.