

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006 (svæðaskipting strandveiða).

Frá matvælaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. a laganna:

a. 2. mgr. orðast svo:

Þeim heimildum sem ráðstafað er til strandveiða skal skipt á fjögur landsvæði. Ráðherra skal með reglugerð kveða nánar á um skiptingu landsvæða og aflaheimilda á tímabil og landsvæði og viðmiðunar- og útreikningsreglur um ráðstöfun og flutning aflaheimilda, sbr. 12. mgr. Þá skal Fiskistofa með auglýsingu í Stjórnartíðindum stöðva strandveiðar frá hverju landsvæði þegar sýnt er að leyfilegum heildarafla hvers tímabils verði náð, sbr. þó 2.–3. másl. 9. mgr.

b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Heimilt er að flytja óveiddar aflaheimildir hvers landsvæðis og tímabils yfir á næsta tímabil innan fiskveiðiársins og ráðstafa þeim með þeim aflaheimildum sem koma til ráðstöfunar á því tímabili innan sama fiskveiðiárs. Þá er heimilt að flytja óveiddar aflaheimildir fiskveiðiárs yfir á næsta fiskveiðiár. Aflaheimildir sem fluttar eru frá eldra fiskveiðiári skulu tilheyra aflaheimildum þess fiskveiðiárs sem hófst næstliðinn 1. september.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í matvælaráðuneytinu.

Með frumvarpinu eru lagðar til tilteknar breytingar á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, þ.e. ákvæði 6. gr. a laganna um strandveiðar. Með lögum nr. 22/2019 var gerð breyting á fyrrgreindri 6. gr. a laga nr. 116/2006 að frumkvæði atvinnuveganefndar Alþingis. Greininni var breytt með þeim hætti að ákvæði um skyldu ráðherra til að kveða á um skiptingu landsvæða og aflaheimilda á tímabil og landsvæði var fellt brott. Með frumvarpinu er lagt til að tekin verði upp að nýju svæðaskipting aflaheimilda við strandveiðar sem var afnumin fyrir fjórum árum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Strandveiðar hafa verið stundaðar frá því í júní 2009. Frá árinu 2010 hafa allt að 760 bátar stundað strandveiðar á hverju ári. Þó hefur fjöldi báta á hverju svæði verið mismikill. Samkvæmt gildandi fyrirkomulagi eru strandveiðar heimilaðar frá skilgreindum landsvæðum þar sem heimilt er að veiða tiltekið magn uns leyfilegum heildarafla á viðkomandi svæði hefur verið náð en aflinn telst ekki til aflamarks eða krókaafلامarks.

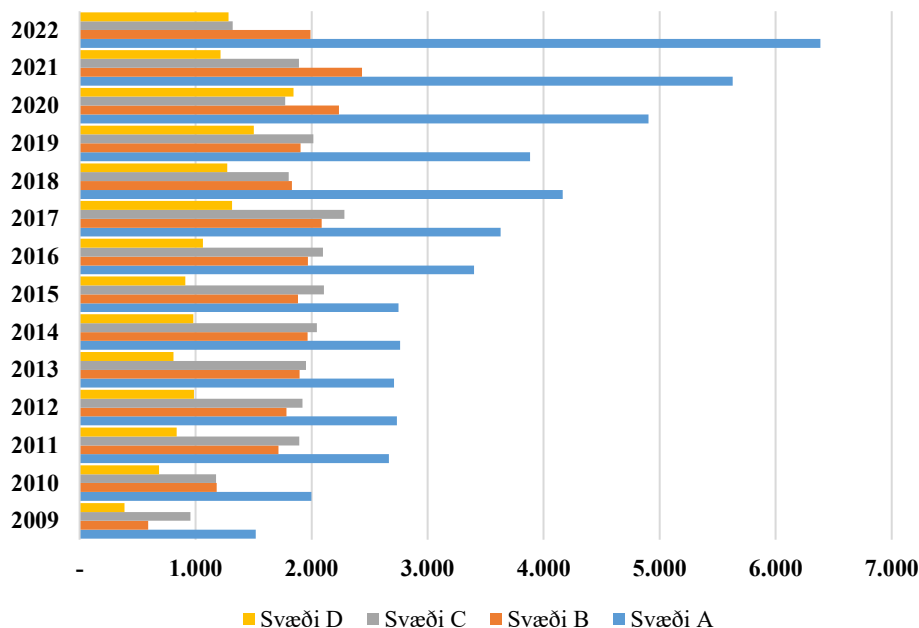
Um strandveiðar gildir ákvæði 6. gr. a laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Þar segir m.a. að á hverju fiskveiðiári sé ráðherra heimilt að ráðstafa aflamagni í óslægðum botnfiski skv. 5. mgr. 8. gr. laganna sem nýtt skuli til veiða með handfærum á tímabilinu frá 1. maí til 31. ágúst samkvæmt sérstökum leyfum Fiskistofu. Afli sem fæst við strandveiðar reiknast ekki til aflamarks eða krókaafلامarks þeirra skipa er þær veiðar stunda. Þá skal Fiskistofa með auglýsingu í Stjórnartíðindum stöðva strandveiðar þegar sýnt er að leyfilegum heildarafla, að ufsa undanskildum, verði náð samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur um strandveiðar fyrir hvert ár.

Strandveiðar eru háðar sérstöku leyfi Fiskistofu. Fiskistofu er aðeins heimilt að veita fiskiskipi leyfi til strandveiða ef uppfyllt eru ákvæði 5. gr. og er einungis heimilt að veita hverri útgerð, eiganda, einstaklingi eða lögaðila, leyfi til strandveiða fyrir eitt fiskiskip. Eigandi fiskiskips skal vera lögskráður á skipið. Strandveiðileyfi eru bundin við tiltekin landsvæði, sbr. 1. málsl. 2. mgr. 6. gr. a. Skal leyfið veitt á því svæði þar sem heimilisfesti útgerðar viðkomandi fiskiskips er skráð, samkvæmt þjóðskrá eða fyrirtækjaskrá Skattsins, og skal öllum afla fiskiskips landað í löndunarhöfn þess landsvæðis. Sama fiskiskipi verður aðeins veitt leyfi frá einu landsvæði á hverju veiðitímabili. Leyfi til strandveiða eru bundin tilteknum skilyrðum. Fiskistofa skal auglýsa árlega eftir umsóknum um leyfi til strandveiða.

Með lögum nr. 22/2019 var gerð breyting á 6. gr. a laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, en sú grein fjallar eins og áður segir um strandveiðar. Breytingin var gerð að frumkvæði atvinnuveganefndar Alþingis. Ákvæði 2. mgr. 6. gr. a var breytt með þeim hætti að ákvæði um skyldu ráðherra til að kveða á um skiptingu landsvæða og aflaheimilda á tímabil og landsvæði var fellt brott. Þar með var aflaheimildum við strandveiðar ekki lengur skipt á landsvæði heldur miðað við að öll landsvæði veiddu úr sama „pottinum“, þ.e. þeim leyfilega heildarafla sem ráðstafað er til strandveiða.

Afnám svæðaskiptingar aflaheimilda við strandveiðar hefur verið í gildi sl. fjögur ár. Fyrsta árið eftir breytingu, þ.e. 2019, stóðu strandveiðar út tímabilið, þ.e. til ágústloka. Árið 2020 voru strandveiðar stöðvaðar 19. ágúst og árið 2021 voru þær stöðvaðar 18. ágúst, þ.e. þá voru aflaheimildir fullnýttar. Á árinu 2022 voru strandveiðar stöðvaðar síðari hluta júlí. Fiskgengd á grunnslóð við Ísland er nokkuð mismunandi milli landshluta yfir sumarmánuðina, þ.e. á strandveiðitímabilinu. Á það bæði við um magn og gæði (stærð fisks). Þegar horft er til strandveiðitímabilsins maí–ágúst er suðvestursvæðið best fyrri hluta tímabilsins meðan norðaustursvæðið og Austfirðir er best síðari hluta tímabilsins. Komi til þess að strandveiðar séu stöðvaðar bitnar það mest á norðaustur- og austursvæðinu. Það fyrirkomulag sem ákveðið var með gildandi lögum hefur ekki reynst vel þegar litið er til jafnræðissjónarmiða þar sem afnám svæðaskiptingar aflaheimilda við strandveiðar hefur haft neikvæð áhrif á veiðar á Norðaustur- og Austurlandi. Þróun veiða má sjá á mynd hér að aftan.

Skipting þorskafla í tonnum eftir standveiðisvæðum.



Mynd 1. Skipting þorskafla eftir svæðum 2009–2022.

Með frumvarpinu og fyrirhugaðri lagasetningu er áformað að auka jafnræði milli landsvæða.

Markmið stjórnvalda með stjórn fiskveiða er lögum samkvæmt að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Jafnræði milli landsvæða er ekki tryggt hvað varðar þátttöku í strandveiðum. Komi til þess að strandveiðar séu stöðvaðar miðað við núverandi löggjöf, kemur það áfram mest niður á þeim sem stunda strandveiðar við norðausturhluta landsins. Ákvæði laganna hvað varðar strandveiðar er það afgerandi að önnur úrræði svo sem setning reglugerðar kemur ekki til álit. Gera verður breytingu á lagaákvæði 6. gr. a til að ná fram framangreindu markmiði. Áformað er að afturkalla afnám svæðaskiptingar aflaheimilda við strandveiðar. Fyrirhugað er að skipting aflaheimilda grundvallist á fjölda báta sem skráður er á hvert svæði fyrir sig á hverju ári. Þannig verði þeim aflaheimildum sem eru til ráðstöfunar skipt jafnt enda sé jafnræði milli svæða best tryggt á þann máta. Þá verði viðmiðunar- og útreikningsreglur um flutning og ráðstöfun aflaheimilda nánar útfærðar í reglugerð. Með því verði m.a. hægt að bregðast við ef aflaheimildir eru óveiddar í lok tímabils eða fiskveiðiárs.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lagt til að tekin verði upp að nýju svæðaskipting aflaheimilda við strandveiðar sem var afnumin fyrir fjórum árum. Árin 2020 og 2021 voru strandveiðar stöðvaðar fyrir lok þess tímabils sem þær eru leyfðar með lögum, þ.e. til ágústloka, þar sem aflaheimildir voru fullnýttar.

Helstu efnisatriði frumvarpsins eru að strandveiðar verða svæðaskiptar líkt og var fyrir gildistöku laga nr. 22/2019. Aflaheimildum verður skipt á landsvæði og tímabil en ekki lengur miðað við að heimilt verði að stunda veiðar frá öllum landsvæðum þar til veitt hefur verið það heildaraflamagn sem ráðstafað er til strandveiða samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur um strandveiðar fyrir hvert ár.

Einnig er lagt til að heimilt verði að flytja óveiddar aflaheimildir hvers landsvæðis og tímabils yfir á næsta tímabil innan fiskveiðiársins og ráðstafa þeim með þeim aflaheimildum sem koma til ráðstöfunar á því tímabili innan sama fiskveiðiárs. Þá er lagt til að heimilt verði að flytja óveiddar aflaheimildir fiskveiðiárs yfir á næsta fiskveiðiár. Aflaheimildir sem fluttar eru frá eldra fiskveiðiári skulu tilheyra aflaheimildum þess fiskveiðiárs sem hófst næstliðinn 1. september.

Strandveiðar verða áfram háðar sérstöku leyfi Fiskistofu með sama hætti og verið hefur. Þeim heimildum sem ráðstafað er til strandveiða samkvæmt greininni skal skipt á fjögur landsvæði. Ráðherra kveður nánar á um skiptingu landsvæða og aflaheimilda á tímabil og landsvæði með reglugerð og við þessi svæði miðast skráning skipa. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að Fiskistofa skuli stöðva strandveiðar frá einstökum landsvæðum þegar sýnt er að heildarafli strandveiðiskipa á þeim svæðum fer umfram það magn sem ráðstafað er til strandveiða á viðkomandi svæðum samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur um strandveiðar fyrir hvert ár. Áfram gilda sömu reglur um að sama fiskiskipi verður aðeins veitt leyfi til strandveiða frá einu landsvæði á hverju veiðitímabili.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Strandveiðar eru nú stundaðar hér við land en svæðin eru ekki í eigu einstaklinga eða lögaðila og enginn á fyrir fram rétt til veiða á þeim eða aukinn rétt umfram aðra. Þar sem gert er ráð fyrir að um verði að ræða sérstaka lagaheimild til að setja reglugerð um nánari útfærslu veiðanna sem gildir jafnt fyrir alla og þar sem ríkir almannahagsmunir krefjast þess að frumvarpið verði samþykkt er ekki talið að ákvæði brjóti gegn ákvæðum um jafnræði, eignarrétt og atvinnufrelsi í 65., 72. eða 75. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944. Ekki verður séð að samþykkt frumvarpsins hafi áhrif á alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

5. Samráð.

Við gerð frumvarpsins var haft samráð við Fiskistofu og Hafrannsóknastofnun. Frumvarpið var kynnt í samráðsgátt og athygli tiltekinna aðila vakin á því að það væri þar til kynningar. Einnig höfðu áform um lagasetninguna áður verið kynnt í samráðsgátt, sbr. mál nr. S-212/2022. Umsagnir sem bárust voru alls 131 og fram komu nokkuð mismunandi sjónarmið. Ljóst er að skiptar skoðanir eru um breytingarnar sem sumir telja vera neikvæðar og að þær skapi aukna slysaþættu og hafi önnur neikvæð áhrif á aðstæður til strandveiða. Aðrir telja breytingarnar vera til bóta og að þær bæti skilyrði til strandveiða. Rök þeirra sem eru mótfallnir breytingunum snúa m.a. að öryggismálum og að breytingarnar leiði til ólympískra veiða með tilheyrandi áhættu. Rök þeirra sem eru fylgjandi breytingunni snúa m.a. að því að þær séu réttlætismál til þess að tryggja jafnræði milli báta á einstökum svæðum.

Fjölmargar aðrar tillögur komu fram sem eru utan umfjöllunarefnis þessa frumvarps, svo sem að takmarka fjölda báta, afnema aflahámark, breyta fjölda daga strandveiða í hverjum mánuði, tryggja ákveðinn dagafjölda á strandveiðum, útvíkka tímabil strandveiða og afnema heimildir Fiskistofu til að stöðva strandveiðar. Þá verði í frumvarpi varpað skýru ljósi á framkvæmd fyrirhugaðra laga og að drög að reglugerð fylgi frumvarpinu þar sem árið 2022 verði haft til hliðsjónar.

Ráðuneytið lagði mat á umsagnirnar og hafði hliðsjón af þeim við frágang frumvarpsins.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið hefur áhrif á smábátaeigendur, einstaklinga og lögaðila sem gera út báta og stunda strandveiðar. Markmið frumvarpsins er að jafna aðgengi að strandveiðum eftir landshlutum. Frumvarpið hefur áhrif á þá aðila sem stunda strandveiðar. Megintilgangur þess er að tryggja jafnræði milli landsvæða hvað varðar þátttöku í strandveiðum. Strandveiðar verða leyfðar í allt að 12 daga í hverjum mánuði, á hverju svæði, en eru þó takmarkaðar af þeim heildarafla sem fram kemur í þeirri reglugerð sem ráðherra setur um strandveiðar fyrir hvert fiskveiðiár.

Engar breytingar verða á tekjum eða gjöldum ríkissjóðs verði frumvarpið að lögum. Verði frumvarpið að lögum verður að endurvekja eftirlit Fiskistofu með stöðu strandveiða eftir landsvæðum og gera minni háttar breytingar á kerfum hjá stofnuninni. Fiskistofa þarf tíma til undirbúnings vegna þeirra breytinga sem umrædd lagabreyting hefur í för með sér.

Samþykkt frumvarpsins mun hafa áhrif á störf og verkefni matvælaráðuneytisins, Fiskistofu og Hafrannsóknastofnunar. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er hins vegar ekki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á tekjur ríkissjóðs en engin ný gjalddtökuákvæði eru í frumvarpinu. Verkefni ráðuneytisins felast í að setja reglugerð um strandveiðar í samræmi við efni frumvarpsins en kostnaður við það er óverulegur og rúmast innan gildandi útgjaldaramma ráðuneytisins. Þá er ekki gert ráð fyrir að kostnaður Fiskistofu eða Hafrannsóknastofnunar aukist við lögfestingu frumvarpsins en framkvæmd þess ákvæðis sem þar er lagt til að verði lögfest fellur að öðrum verkefnum stofnananna. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á útgjaldaramma þessa málaflokks matvælaráðuneytisins í fimm ára fjármálaáætlun sem og í fjárlögum.

Eftirlit með veiðunum verður framkvæmt af Fiskistofu og fellur undir aðra starfsemi stofnunarinnar, sbr. 2. gr. laga nr. 36/1992, um Fiskistofu, og 6. gr. a laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að tekin verði upp að nýju svæðaskipting aflaheimilda við strandveiðar sem var afnumin fyrir fjórum árum.

Aflaheimildum verður skipt á landsvæði og tímabil en ekki lengur miðað við að heimilt verði að stunda veiðar frá öllum landsvæðum þar til veitt hefur verið það heildaraflamagn sem ráðstafað er til strandveiða. Fyrirhugað er að skipting aflaheimilda grundvallist á fjölda báta sem skráður er á hvert svæði fyrir sig á hverju ári. Þannig verði þeim aflaheimildum sem eru til ráðstöfunar skipt jafnt enda sé jafnræði milli svæða best tryggt á þann máta. Ráðherra skal með reglugerð kveða nánar á um skiptingu landsvæða og aflaheimilda á tímabil og landsvæði og viðmiðunar- og útreikningsreglur um ráðstöfun og flutning aflaheimilda. Þar sem veiðum er skipt á landsvæði skal Fiskistofa með auglýsingu í Stjórnartíðindum stöðva strandveiðar frá hverju landsvæði þegar sýnt er að leyfilegum heildarafla hvers tímabils á viðkomandi landsvæði verði náð. Gert er ráð fyrir að lögfest verði nýtt ákvæði um flutning aflaheimilda milli tímabila og landsvæða innan fiskveiðiársins og einnig verður heimilt að flytja óveiddar aflaheimildir í lok fiskveiðiárs á næsta fiskveiðiár.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.