

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og lögum um stjórn fiskveiða (veiðistjórn grásleppu).

Frá matvælaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo:
Staðbundin veiðisvæði grásleppu eru:
 1. **Faxaflói**, frá línu réttvísandi vestur frá Garðskagavita 64°04,90 N 022°41,40 V að línu réttvísandi vestur frá Dritvíkurtanga (-flögum) 64°45,00 N 023°55,30 V.
 2. **Breiðafjörður**, svæði 1 frá línu réttvísandi vestur frá Dritvíkurtanga (-flögum) 64°45,00 N 023°55,30 V að línu réttvísandi vestur frá Bjargtöngum 65°30,20 N 024°32,10 V. Breiðafjörður, svæði 2 innan línu sem dregin er úr Krossnesvita vestan Grundarfjarðar 64°58,30 N 023°21,40 V í Lambanes vestan Vatnsfjarðar 65°29,30 N 023°12,60 V.
 3. **Vestfirðir**, frá línu réttvísandi vestur frá Bjargtöngum 65°30,20 N 024°32,10 V að línu réttvísandi norður frá Horni 66°27,40 N 022°24,30 V.
 4. **Húnaflói**, frá línu réttvísandi norður frá Horni 66°27,40 N 022°24,30 V að línu réttvísandi norður frá Skagatá 66°07,20 N 020°05,90 V.
 5. **Norðurland**, frá línu réttvísandi norður frá Skagatá 66°07,20 N 020°05,90 V að línu réttvísandi austur frá Fonti á Langanesi 66°22,70 N 014°31,90 V.
 6. **Austurland**, frá línu réttvísandi austur frá Fonti á Langanesi 66°22,70 N 014°31,90 V að línu réttvísandi austur frá Hvítungum 64°23,90 N 014°28,00 V.
 7. **Suðurland**, frá línu réttvísandi austur frá Hvítungum 64°23,90 N 014°28,00 V að línu réttvísandi vestur frá Garðskagavita 64°04,90 N 022°41,40 V.
- b. Í stað tilvísunarinnar „7. gr. laga nr. 38 15. maí 1990, með síðari breytingum“ í 2. málsl. 2. mgr. kemur: 8. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006.

2. gr.

2. másl. 2. mgr. 21. gr. laganna fellur brott.

II. KAFLI

Breyting á lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006.

3. gr.

Á eftir 7. gr. laganna kemur ný grein, 7. gr. a, svohljóðandi:

Ráðherra er heimilt að úthluta aflamarki til fiskiskipa til að veiða á grásleppu á grundvelli aflahlutdeildar skips á hverju staðbundnu veiðisvæði skv. 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997. Grásleppuveiðar eru heimilar innan staðbundinna veiðisvæða, en þar geta aðeins veitt fiskiskip með aflahlutdeild í grásleppu og aflamark á staðbundnu veiðisvæði. Fiskiskip skal skráð innan veiðisvæðis og landa í löndunarhöfn innan staðbundins veiðisvæðis. Ef fiskiskip er flutt af staðbundnu veiðisvæði fellur aflahlutdeild skipsins í grásleppu niður.

Ráðherra skal í reglugerð kveða nánar á um skipulag grásleppuveiða og veiðitíma.

4. gr.

Á eftir 6. mgr. 8. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Því aflamarki sem dregið er frá heildarafla grásleppu skv. 3. mgr. er ráðherra heimilt að úthluta gjaldfrjálst til nýliða sem eru að hefja grásleppuveiðar í fyrsta skipti. Fiskistofa annast framkvæmd við úthlutun aflamarks til nýliða. Ráðherra skal mæla nánar fyrir um úthlutun aflamarks til nýliða í reglugerð, m.a. um skilyrði til að teljast vera nýliði, skilyrði til úthlutunar, hámarksafla og ráðstöfun aflamarks sem ekki er úthlutað til nýliða innan hvers fiskveiðiárs. Fyrir úthlutun aflamarks til nýliða skal nýliði greiða gjald samkvæmt gjaldskrá Fiskistofu, sbr. 5. gr. laga um Fiskistofu, nr. 36/1992.

5. gr.

Á eftir 6. másl. 6. mgr. 12. gr. laganna kemur nýr máslíður, svohljóðandi: Óheimilt er að framselja aflahlutdeild í grásleppu á skip sem ekki er skráð á sama staðbundna veiðisvæði skv. 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997.

6. gr.

Við töflu 1. mgr. 13. gr. laganna bætist:

Grásleppa	2%
-----------	----

7. gr.

Við 15. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Óheimilt er að flytja aflamark í grásleppu á milli skipa sem ekki eru skráð á sama staðbundna veiðisvæðinu grásleppu skv. 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997. Ráðherra er heimilt í reglugerð að kveða á um flutning á aflamarki milli veiðisvæða á yfirstandandi veiðitímabili ef náttúrulegar aðstæður breytast verulega innan veiðisvæðis.

8. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Fiskistofa skal fyrir 1. mars 2024 úthluta fiskiskipum aflahlutdeild í grásleppu. Aflahlutdeild einstakra skipa skal ákveðin með tilliti til veiðireynslu sem fengin hefur verið á grundvelli réttar til grásleppuveiða og leyfis frá Fiskistofu sem skráð er á viðkomandi skip og nýtt

innan viðmiðunartímabilsins. Við mat á veiðireynslu skal miða við þrjú bestu veiðitímabil leyfisins sem skráð er á skipið frá og með árinu 2014 til og með árinu 2022.

9. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2023.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu er lagt til að aflamarksstjórn verði tekin upp við veiðar á grásleppu en fram til þessa hefur stjórn veiða á grásleppu verið háð rétti til veiða og leyfum Fiskistofu. Stjórn grásleppuveiða hefur á undanförunum árum sætt gagnrýni fyrir að vera ómarkviss og ófyrirsjáanleg fyrir þá sem stunda veiðarnar. Með frumvarpi þessu er því lagt til að úthluta skipum aflahlutdeild í grásleppu. Megintilgangurinn er að auka fyrirsjáanleika við veiðarnar og tryggja betur sjálfbærar og markvissar veiðar. Sambærilegt mál var flutt á 151. löggjafarþingi 2020–2021 (419. mál, þskj. 626), en þá einnig með ákvæðum um veiðistjórn sandkola og hryggleysingja. Frumvarp þetta er samið í matvælaráðuneytinu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið fiskveiðistjórnar er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna Íslands og tryggja þannig trausta atvinnu og byggð í landinu. Veiðum á helstu nytjastofnum er stjórnað með úthlutun aflamarks við upphaf hvers fiskveiðiárs á grundvelli þeirrar aflahlutdeildar sem fiskiskip hafa. Slík fiskveiðistjórn hefur reynst góð með tilliti til þess hversu auðvelt er að stýra því magni sem er veitt hverju sinni og hefur það einnig aukið fyrirsjáanleika og hagkvæmni veiða. Á þennan hátt hafa sjálfbærar veiðar verið tryggðar ásamt því að vera hvatning til nýsköpunar þar sem aðilar reyna að fá sem mest verðmæti úr aflahlut sínum sem jafnframt hefur stuðlað að bættri umgengni um auðlindina.

2.1. Hlutdeildarsetning.

Samkvæmt 1. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997, er tilgangur laganna að stuðla að viðgangi og hagkvæmri nýtingu nytjastofna innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu.

Lög nr. 38/1990 voru endurútgefin sem lög nr. 116/2006 með áorðnum breytingum. Í 1. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, kemur fram að markmið laganna sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Í upphafi 1. mgr. 3. gr. laganna, sem er efnislega óbreytt frá því að lög nr. 38/1990 tóku gildi, segir að ráðherra skuli, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunar, ákveða með reglugerð þann heildarafla sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim einstökum nytjastofnum við Ísland sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 38/1990 sagði m.a. um 3. gr. þess, nú 3. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006: „Með þessari grein er lagt til að lögfest verði sú meginregla að sé talin þörf á að takmarka veiðar af einhverjum stofni sjávardýra skuli það gert með þeim hætti að ráðherra ákveði leyfilegan heildarafla úr stofninum. Ráðherra ber að taka þessa ákvörðun að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar, en er ekki bundinn við að fara eftir þeim tillögum.“ Í 1. mgr. 9. gr. laganna kemur fram sú regla að ef tekin er ákvörðun um að takmarka heildarafla úr stofni sem samfelld veiðireynsla er á skal aflahlutdeild einstakra skipa ákveðin á grundvelli veiðireynslu síðustu þriggja veiðitímabila. Í lögskýringargögnum

kemur fram að í þessum efnum sé fylgt þeirri meginreglu 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/1990, sbr. nú 1. mgr. 9. gr. laga nr. 116/2006, að þar sem heildaraflí sé ákveðinn skuli úthluta tilteknu aflamarki til einstakra skipa á grundvelli veiðireynslu þeirra. Veiðítímabil eru árleg tímabil eða vertíðir þegar tiltekna veiðar standa venjulega yfir. Þegar ekki er hægt að afmarka slík tímabil sýnist augljóst að miðað sé við fiskveiðiár, hafi viðkomandi stofni verið stjórnað með stoð í lögum um stjórn fiskveiða, en almanaksár í öðrum tilvikum.

2.2. Veiðistjórn grásleppu.

Í 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, 79/1997, er fjallað um veiðar á grásleppu og takmarkanir á hverjir geti fengið leyfi til veiða, en þar segir: „Grásleppuveiðar skulu háðar sérstöku leyfi Fiskistofu og eiga þeir bátar einir kost á slíku leyfi sem rétt áttu til leyfis á grásleppuvertíðinni 1997 samkvæmt reglum þar um. Ráðherra skal í reglugerð kveða nánar á um skipulag grásleppuveiða og veiðítíma samkvæmt þessari málsgrein. Getur ráðherra m.a. ákveðið að leyfin séu bundin við ákveðið svæði og að aðeins hljóti leyfi til veiða á tilteknu svæði skip sem skráð eru á því svæði. Þá getur ráðherra sett reglur um heimildir til flutnings leyfa til grásleppuveiða milli báta.“

Á undanförunum árum hefur veiðistjórn grásleppu sætt gagnrýni fyrir að vera ómarkviss og ófyrirsjáanleg fyrir þá sem stunda veiðarnar. Á vertíðinni 2020 komu ókostir núverandi veiðistjórnar grásleppu vel í ljós. Veiðar voru heimilaðar í tiltekinn fjölda daga en þegar á leið varð ljóst að stöðva yrði veiðarnar fyrr en ætlað var með hliðsjón af aflaráðgjöf Hafrannsóknastofnunar. Þetta kom misjafnlega niður á þeim sem stunda veiðarnar þar sem mismunandi var hvenær veiðar hófust. Í innanverðum Breiðafirði hafði stöðvun veiða veruleg áhrif þar sem veiðar eru til að mynda heimilaðar síðar en á öðrum svæðum vegna áhrifa grásleppuveiða á æðarvarp og dúntekju.

Samkvæmt gildandi lögum er veiðum á grásleppu stjórnað með takmörkuðum fjölda leyfa og veiðidaga. Eingöngu skip sem hafa réttindi til að fá leyfi til veiða á grásleppu skv. 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands geta fengið leyfi Fiskistofu til að stunda grásleppuveiðar í tiltekinn fjölda daga á hverju veiðítímabili sem ákveðinn er með reglugerð fyrir hvert veiðítímabil. Þessu fyrirkomulagi sóknarstýringar var í upphafi komið á með reglugerð um grásleppuveiðar, nr. 474/1990. Með henni var mælt fyrir um útgáfu réttinda á báta sem stundað höfðu veiðar á einu af árunum 1987–1990, en eigendur bátanna voru verr settir en aðrir hvað varðaði úthlutun botnfiskveiðiheimilda á þessum tíma og hafði það nokkuð að segja við þessa ráðstöfun.

Með 1. mgr. 7. gr. laganna var sem fyrr segir lögfest hvaða bátar hefðu rétt til að veiða grásleppu og það bundið við þá báta sem rétt höfðu haft til að fá leyfi til veiða á grásleppu árið 1997. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands frá 121. löggjafarþingi 1996–1997 (439. mál) kom fram að ástæða væri til að takmarka veiðar á grásleppu vegna mikils fjölda smábáta og að án slíkra takmarkana gætu veiðarnar farið algerlega úr böndunum á skömmum tíma. Einnig var vísað til markaðsaðstæðna og réttar þeirra sem stundað höfðu veiðarnar og höfðu þar af leiðandi minni aflheimildir í öðrum fisktegundum. Í ákvæðinu er einnig mælt fyrir um heimild ráðherra til að kveða nánar á um fyrirkomulag veiðanna með reglugerð og heimild til að flytja rétt til grásleppuveiða á milli fiskiskipa.

Núverandi fyrirkomulag byggist á lokaráðgjöf Hafrannsóknastofnunar sem miðast við að niðurstaða úr stofnmælingum í marsmánuði gildi 70% á móti næstliðnu ári. Þessi lokaráðgjöf birtist ekki fyrr en um mánaðamótin mars/apríl. Fjöldi fiskiskipa sem sækja um grásleppuveiðileyfi getur því verið misjafn, og fer það eftir gæftum, verði, veðri o.fl.

2.3. Greinargerð um veiðistjórnun hrognkelsaveiða frá 2018.

Í maí 2018 skipaði þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra starfshóp til að fara yfir veiðistjórnun hrognkelsaveiða og gera rökstudda tillögu um breytingar ef ástæða væri til. Í starfshópnum sátu tveir fulltrúar tilnefndir af ráðherra og einn fulltrúi tilnefndur af Landsambandi smábátaeigenda. Starfshópurinn skilaði greinargerð til ráðherra 25. september sama ár. Þar voru teknir saman helstu kostir og gallar núverandi veiðistjórnar. Taldi starfshópurinn það kost að grásleppuveiðar væru gerðar út á smábátum og stundaðar vítt og breitt um landið. Einungis fiskiskip undir 15 brúttótonnum geta fengið úthlutað grásleppuveiðileyfi, að undanskildum örfáum frávikum um stærri skip sem eiga sér sögulegar skýringar. Veiðisvæði eru sjö og er hvert grásleppuveiðileyfi gefið út til 25 samfelldra daga og bundið við ákveðið veiðisvæði og veiðitímabil. Fram kom í greinargerð starfshópsins að grásleppuveiðileyfi hefðu ekki færst mikið á milli svæða og að ekki fylgdi því mikill kostnaður að afla sér leyfis miðað við að hefja veiðar á tegundum sem hafa verið hlutdeildarsettar.

Þá kom fram að helstu ókostir núverandi veiðistjórnar fælust í því að hún er ómarkviss með tilliti til þess að fylgt sé ráðgjöf, þ.e. að veiði sé innan heildarafla. Heimildir til veiða eru bundnar ákveðnum samfelldum dögum sem þýðir að þegar leyfi er virkjað á skip hefst talning daga óháð veðri, sem getur ýtt undir að veitt sé þótt veður séu slæm eða óæskilegur meðafli sé mikill. Þá er ekki unnt að taka tillit til bilana, veikinda eða annarra ófyrirséðra tafa. Auk þess er breytilegt á milli ára hversu margir virkja leyfi til veiðanna. Einnig var talið til ókosta að ekki lægi fyrir í byrjun vertíðar hversu marga daga hverjum leyfishafa væri heimilt að stunda veiðarnar.

Starfshópurinn benti á að ef ákveðið yrði að breyta veiðistjórn hrognkelsaveiða á þann hátt að veiðunum yrði stjórnað á grundvelli úthlutaðrar aflahlutdeildar yrði viðmiðunartími að vera rúmur og lagði hópurinn til að viðmiðunartíminn yrði a.m.k. tvöfaldaður miðað við 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006. Úthlutun aflaheimilda í upphafi yrði þar með á grundvelli veiðireynslu yfir sex ára tímabil, en þó þannig að miðað yrði við þrjú bestu árin.

Enda þótt reynsla vertíðarinnar 2020 hafi sýnt að stjórnvöldum hafi tekist að halda heildarveiði nálægt ráðlögðum heildarafla með stöðvun veiðanna kom sú aðgerð misjafnlega við einstaka útgerðir þar sem sumir höfðu hafið veiðar strax og leyft var en aðrir hugðust bíða þar til síðar eða veiðisvæði sem þeir hugðust veiða á höfðu ekki verið opnuð fyrir veiðum.

Á grundvelli greinargerðarinnar var samið frumvarp um breytingu á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og lögum um stjórn fiskveiða (veiðistjórn grásleppu, sandkola og hryggleysingja) sem mælt var fyrir á 151. löggjafarþingi 2020–2021 (419. mál). Þá afhentu grásleppusjómenn þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 8. desember 2020 stuðningsyfirlýsingu við frumvarpið en yfirlýsingin var undirrituð af 244 leyfishöfum, eða 54% þeirra sem þá höfðu leyfi til veiða grásleppu. Frumvarpið var ekki útrætt á þinginu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er m.a. lagt til að taka upp aflamarksstjórnun við veiðar á grásleppu ásamt því að lögfesta staðbundin veiðisvæði grásleppu. Þá er mælt fyrir um að hlutdeildarsetja grásleppu og að aflahlutdeild einstakra skipa skuli ákveðin með tilliti til veiðireynslu sem fengin hefur verið á grundvelli réttar til grásleppuveiða og leyfis frá Fiskistofu sem skráð er á viðkomandi skip á afmörkuðu tímabili. Þá er mælt fyrir um að framsal aflahlutdeilda í grásleppu og flutningur aflamarks í grásleppu á milli staðbundinna veiðisvæða verði óheimill nema í undantekningartilvikum þegar náttúrulegar aðstæður breytast verulega. Þá er lagt til að

ráðherra verði heimilt að draga 5,3% frá heildarafla grásleppu og úthluta því aflamarki til nýliða sem eru að hefja grásleppuveiðar í fyrsta skipti.

3.1. Aflahlutdeild og staðbundin veiðisvæði.

Frumvarpið er að hluta til samhljóða áður nefndu frumvarpi sem lagt var fyrir á 151. lög-gjafarþingi 2020–2021 um veiðistjórn grásleppu, sandkola og hryggleysingja. Við meðferð frumvarpsins á Alþingi bárust margar umsagnir sem litið hefur verið til við samningu þessa frumvarps. Í umsögnunum var m.a. bent á að með því að taka upp aflahlutdeild í grásleppu myndi það leiða til aukinnar samþjöppunar meðal útgerða sem stunda grásleppuveiðar og myndi slíkt einnig hafa verulega neikvæð áhrif á mörg byggðarlög og koma í veg fyrir nýliðun.

Einnig var við samningu frumvarpsins litið til greinargerðar starfshóps um veiðistjórn hrognkelsaveiða, sem m.a. var birt í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. S-141/2018), sbr. um-fjöllun í kafla 2.3. Meðal umsagna sem bárust um greinargerðina var umsögn Hafrannsóknastofnunar, dags. 10. október 2018, þar sem kom fram að engin fiskifræðileg rök væru fyrir því að viðhalda svæðisskiptingu fyrir grásleppuveiðar, enda hefðu skip ekki mikið verið að flytja sig á milli svæða. Þó benti stofnunin á að æskilegt væri að ráðherra yrði heimilt að grípa til ráðstafana ef aðstæður kölluðu á aukna stýringu.

Með vísan til framangreindra athugasemda er því lagt til að lögfesta staðbundin veiðisvæði fyrir grásleppu í lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997. Í 3. gr. núgildandi reglugerðar um hrognkelsaveiðar árið 2022, nr. 267/2022, kemur fram að veiðisvæði grásleppu eru sjö, þ.e. Faxaflói, Breiðafjörður (svæði 1 og 2), Vestfirðir, Húnaflói, Norðurland, Austurland og Suðurland. Í frumvarpinu er lagt til að framangreind svæði verði lögfest.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um að innan staðbundinna veiðisvæða geti aðeins fiskiskip sem hafa aflahlutdeild í grásleppu og eru með aflamark stundað veiðar. Þá þurfi fiskiskipið að vera skráð innan veiðisvæðis og skuli einnig landa afla í löndunarhöfn innan veiðisvæðis.

3.2. Nýliðun.

Í umsögnum til Alþingis við fyrra frumvarpið, sbr. umfjöllun í lok kafla 2.3 og í kafla 3.1, var m.a. bent á að með því að færa veiðistjórn grásleppu í aflahlutdeild myndi það hafa verulega neikvæð áhrif á nýliðun og fela í sér fjárhagslegar hindranir fyrir komandi kynslóðir að hefja grásleppuveiðar. Þá var í umsögnum við það frumvarp bent á að ekki hefði orðið mikil nýliðun í grásleppuveiðum síðastliðin 10 ár þrátt fyrir að kostnaður við að hefja veiðar í núverandi kerfi væri ekki mikill. Með því að setja skipum aflahlutdeild í grásleppu mætti leiða líkur að því að aukin hagkvæmni næðist við veiðarnar og hugsanlegt að verðmæti aflaheimilda kynni að aukast og því yrði kostnaðarsamara fyrir nýliða að hefja veiðar.

Í frumvarpi þessu er því lagt til að ráðherra verði heimilt að draga 5,3% frá heildarafla grásleppu skv. 3. mgr. 8. gr. laga um stjórn fiskveiða og úthluta því aflamarki til nýliða sem eru að hefja grásleppuveiðar í fyrsta skipti. Gert er ráð fyrir að úthlutun á aflamarki til nýliða verði til eins árs í senn. Unnt sé að fá úthlutað nýliðunaraflamarki í nokkur ár í röð en að þeim tíma liðnum má leiða líkur að því að viðkomandi útgerð/sjómanni hafi tekist að verða sér úti um aflahlutdeild til grásleppuveiða. Þá er mælt fyrir um að úthlutun til nýliða verði gjaldfrjáls að undanskilinni greiðslu veiðigjalda samkvæmt lögum um veiðigjald, nr. 145/2018, og þjónustugjalda Fiskistofu. Frumvarpið gerir ráð fyrir að ráðherra skuli mæla nánar fyrir um úthlutun aflamarks til nýliða í reglugerð þar sem sett verði frekari skilyrði um úthlutunina, skilgreint hverjir geti talist nýliðar, ákvæði um hámarksafla og ráðstöfun aflamarks sem ekki er úthlutað innan hvers fiskveiðiárs til nýliða. Frumvarpið gerir ráð fyrir að Fiskistofa annist úthlutun aflamarks til nýliða.

3.3. Framsal og flutningur aflaheimilda.

Grásleppuveiðar hafa mikið staðbundið menningargildi fyrir hinar dreifðu byggðir þar sem þær hafa lengi verið stundaðar. Í umsögnum til Alþingis við fyrra frumvarp frá 151. löggjafarþingi var bent á að með framsali aflaheimilda yrði mikil samþjöppun sem kæmi illa niður á byggðarlögum þar sem stundaðar hafa verið grásleppuveiðar og slíkt væri í andstöðu við markmið laga um stjórn fiskveiða um að tryggja trausta atvinnu og byggð í landinu.

Meginregla 6. mgr. 12. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, er að heimilt er að framselja aflahlutdeild skipa að hluta eða öllu leyti og skv. 15. gr. sömu laga er einnig heimilt að flytja aflamark á milli skipa. Í frumvarpinu er mælt fyrir um takmarkanir á framsali aflahlutdeildar og flutningi aflamarks í grásleppu þannig að framsal og flutningur aflaheimilda verði bundinn innan staðbundins veiðisvæðis. Samþjöppun aflahlutdeilda í grásleppu geti því aðeins orðið innan hinna staðbundnu veiðisvæða. Verði frumvarpið samþykkt verður aflahlutdeild í grásleppu bundið við það veiðisvæði þar sem því var úthlutað á skip samkvæmt ákvæði til bráðabirgða og á grundvelli þess fær skip aflamark í grásleppu innan staðbundins veiðisvæðis.

Þrátt fyrir framangreindar takmarkanir er í 7. gr. frumvarpsins mælt fyrir um að ráðherra geti með reglugerð kveðið á um flutning á aflamarki á milli veiðisvæða ef náttúrulegar aðstæður breytast verulega á viðkomandi veiðisvæði, t.d. ef upp koma óvæntar aðstæður, svo sem ef grásleppa hverfur af veiðisvæðinu og algjör aflabrestur verður.

3.4. Hámarksaflahlutdeild.

Til að tryggja að aflahlutdeild í grásleppu verði dreifð innan staðbundinna veiðisvæða er lagt er til í frumvarpinu að sett verði 2% hámarksaflahlutdeild í grásleppu. Sé miðað við aflahæsta skip hvernar vertíðar á árunum 2014–2019, sbr. töflu, er meðalhámarksaflahlutdeild hvernar vertíðar 1,2% og er meðaltal hæsta afla á skip um 60 tonn. Meðaldagafjöldi vertíðanna 2014–2019 voru 35 dagar. Verði frumvarpið samþykkt verður svigrúm fyrir þá sem stunda grásleppuveiðar að auka nokkuð heimildir sínar. Hafa ber í huga í þessu sambandi að dæmi eru um að útgerð reki tvö til þrjú skip sem stunda grásleppuveiðar og því segir hámarksafli á fiskiskip ekki endilega til um hver hámarksafli er á hverja útgerð.

2014–2019			
Hlutdeild aflahæsta skipsins fyrir hvert ár			
Ár	Heildarafli (kíló)	Veiðar aflahæsta skipsins (kíló)	
2014	3.976.682	59.230	1,4894326%
2015	6.219.048	62.204	1,0002174%
2016	5.367.259	68.397	1,2743376%
2017	4.532.388	50.133	1,1061057%
2018	4.468.692	62.863	1,4067427%
2019	4.965.934	56.226	1,1322341%

3.5. Viðmiðunartímabil við úthlutun aflahlutdeildar.

Í frumvarpinu er lagt til að bráðabirgðaákvæði verði bætt við lög um stjórn fiskveiða sem varðar úthlutun aflahlutdeildar í grásleppu til einstakra skipa. Með ákvæðinu er horfið frá meginreglu 1. mgr. 9. gr. laganna sem kveður á um að við úthlutun aflareynslu skuli litið til þriggja síðustu veiðitímabila. Þess í stað er lagt til að veiðireynsla skipa sem hafa stundað grásleppuveiðar verði metin út frá þremur bestu veiðitímabilum, frá og með árinu 2014 til og með árinu 2022.

Rökin fyrir því að miða við þrjú bestu veiðitímabilin á þessum níu árum eru að grásleppuveiðar standa yfir í stuttan tíma og frátafir á einni vertíð geta því haft mikið að segja varðandi veiðireynslu það ár. Þá eru aflabrögð misjöfn á milli ára og eftir svæðum. Sá mismunur jafnast út með lengra viðmiðunartímabili. Því er í frumvarpinu litið til lengri viðmiðunartímabils og málefnalegri sjónarmiða við úthlutun aflahlutdeilda í grásleppu. Þannig muni þeir sem nýlega hafa hafið grásleppuveiðar fá úthlutað aflahlutdeild á grundvelli veiðireynslu sinnar síðustu ár.

Lagt er því til að aflahlutdeild skuli úthlutað á grundvelli veiðireynslu sem fengin hefur verið á grundvelli réttar til grásleppuveiða og leyfis frá Fiskistofu sem skráð er á skip og nýtt innan viðmiðunartímabilsins miðað við þrjú bestu veiðitímabil á árunum 2014–2022, en ekki á grundvelli veiðireynslu skips síðustu þrjú veiðitímabil eins og er mælt fyrir um í 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Lög um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, byggjast á því að sú hagkvæmni sem leiði af varanleika aflahlutdeildar og heimildum til framsals stuðli að arðbærari nýtingu fiskstofna fyrir þjóðarbúið, sbr. 1. gr. laganna. Úthlutun aflaheimilda skv. 3. másl. 1. gr. laganna myndar þó ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir þeim.

Aflaheimildir eru aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 12/2000 frá 6. apríl 2000. Löggjafinn getur því frá einum tíma til annars m.a. kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, þar á meðal úr einstökum stofnum, eða bundið hann skilyrðum vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru. Mat löggjafans þarf þó ávallt að vera reist á málefnalegum forsendum þannig að ekki fari í bága við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt þarf að gæta jafnræðis við takmörkun atvinnufrelsis skv. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Meðal þeirra atriða sem löggjafinn getur látið ráða vali sínu í þessum efnum er tillit til hagsmuna af atvinnu og fjárfestingum, sem bundnir hafa verið í sjávarútvegi, og til reynslu og þekkingar því samfara, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 221/2004 frá 18. nóvember 2004.

Það er því á valdi löggjafans að velja á milli kosta um það hvernig veiðireynsla verður lögð til grundvallar við úthlutun aflahlutdeilda við stjórn fiskveiða innan fyrrgreindra marka og hefur löggjafanum verið veitt víðtækt mat í þessum efnum, sbr. dóm Hæstaréttar nr. 462/2015 frá 28. janúar 2015.

Með frumvarpinu er lagt til að veiðar á grásleppu sem hefur verið stjórnað með takmörkun á leyfum og sóknardögum verði hlutdeildarsettar. Lagt er til að horfið verði frá 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, við mat á veiðireynslu þar sem beiting ákvæðisins myndi ekki leiða til sanngjarnrar niðurstöðu fyrir þá sem veiðarnar hafa stundað, m.a. vegna þess hvernig veiðum hefur verið stjórnað á undanförunum árum og hversu stutt hver vertíð hefur verið.

Samkvæmt gildandi lögum eru grásleppuveiðar takmarkaðar við ákveðin skip sem hafa rétt til að fá útgefið sérstakt leyfi Fiskistofu til grásleppuveiða. Um það bil 450 skip hafa rétt til að fá leyfi til grásleppuveiða, skv. 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997. Leyfi eru virkjuð fyrir flest skip sem hafa rétt til að stunda grásleppuveiðar á hverri vertíð en ekki eru öll réttindi nýtt til að fá leyfi til veiða, einhver réttindi til að fá leyfi hafa verið sett í geymslu hjá Fiskistofu, t.d. vegna þess að skip skorti haffæri eða af öðrum ástæðum. Tæp 50 réttindi til að fá grásleppuveiðileyfi skv. 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997, hafa ekki verið nýtt innan viðmiðunartímabilsins. Verði frumvarpið samþykkt má leiða að því líkur að einhver réttindi muni falla niður, enda er mælt fyrir um að aðeins þau fiskiskip sem hafa rétt til grásleppuveiða, hafa fengið grásleppuveiðileyfi og stundað veiðar á viðmiðunartímabilinu muni fá úthlutað aflahlutdeild í grásleppu með tilliti til veiðireynslu. Í frumvarpinu er veiðitímabilið ákveðið rúmt svo að þeir sem hafa stundað veiðar síðastliðin ár fái úthlutað aflahlutdeild til að halda veiðum áfram. Með afmörkun á viðmiðunartímabili veiðireynslu samkvæmt frumvarpinu er því sérstaklega litið til meðalhófs og ekki gengið lengra en nauðsynlegt er með tilliti til aðstæðna og markmiða hlutdeildarsetningar. Því er lögð til sú leið sem talin er hafa minnsta röskun í för með sér og viðmiðunartímabilið haft rýmra en gert er ráð fyrir í 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða.

Veiðireynsla er það viðmið sem stjórnvöld hafa lagt til grundvallar þegar takmarka á aðgang að fiskveiðiauðlindinni. Sá aðili sem leiðir rétt sinn af 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og átti rétt til leyfis á grásleppuvertíðinni 1997, en hefur ekki stundað grásleppuveiðar á viðmiðunartímabilinu 2014–2022 getur því ekki haft réttmætar væntingar til þess að veiðistjórn í grásleppu verði óbreytt um ókomna tíð. Við hlutdeildarsetningu annarra nytjastofna Íslands hafa leyfi sem ekki eru nýtt ekki leitt af sér tiltekin réttindi við breytingar á fiskveiðistjórn. Þess í stað verða þeim sem stundað hafa grásleppuveiðar síðustu ár tryggðar aflaheimildir til að halda veiðum og atvinnurekstri áfram.

5. Samráð.

5.1. Samráðsgátt stjórnvalda.

Áform um lagasetningu og frummat á áhrifum lagasetningar var birt í samráðsgátt stjórnvalda 5. janúar 2023 (mál nr. S-3/2023). Umsagnir um áformin bárust frá 29 aðilum og voru sjónarmið mismunandi. Landssamband smábátaeigenda er á móti áformunum sem og einstakir sjómenn. Benda þessir aðilar á að unnt sé að breyta skipulagi grásleppuveiða þannig að skip sem stundi veiðar eigi þess kost að gera hlé á veiðum án þess að dagafjöldi sé skertur. Þá var bent á að kvótasetning myndi ekki fela í sér aukna nýliðun og myndi hafa þau áhrif að þeim skipum sem stunda grásleppuveiðar í dag myndi fækka verulega verði frumvarpið samþykkt. Þá muni áformin koma illa niður á þeim sem nýlega hafa keypt sér réttindi til að stunda grásleppuveiðar, hafi ekki orðið sér út um veiðireynslu og sitji uppi með verðlaus og ógild leyfi.

Aðrir sem skiluðu umsögnum telja að áformaðar lagabreytingar séu nauðsynlegar og muni eyða óvissu, auka fyrirsjáanleika við skipulag veiðanna með tilliti til veðurs og meðafla, tryggi betri umgengni um auðlindina og bæti starfsaðstæður sjómanna sem stundi grásleppuveiðar. Almennu voru þessir umsagnaraðilar jákvæðir gagnvart áformum um nýliðunaraflamark og svæðisskiptingu hrognkelsaveiða, en lögðu ríka áherslu á að slíkt yrði útfært skýrlega.

Drög frumvarpsins voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 13. mars 2023 (mál nr. S-67/2023) og athygli helstu hagsmunaaðila vakin á því að það væri þar til kynningar. Samtals bárust 43 umsagnir um drögin og voru sjónarmið mismunandi. Meiri hluti umsagna var jákvæður. Athugasemdirnar sneru einkum að viðmiðunartímabili veiðireynslu til úthlutunar á aflahlutdeild, svæðisskiptingu, skyldu um heimilisfesti og að óljóst væri hverjir gætu talist nýliðar.

Mat var lagt á þær umsagnir sem bárust um drög frumvarpsins og var höfð hliðsjón af þeim við frágang frumvarpsins sem nánar er rakið í næsta kafla.

5.2. Viðbrögð við framkomnum athugasemdum.

Í þeim umsögnum sem bárust um áformin og drög frumvarpsins var bent á nokkur atriði sem tekin hafa verið til umfjöllunar m.a.:

- a. *Nýliðunaraflamark.* Í frumvarpinu er að finna nánari texta um aflamark til nýliða og hvernig það komi til með að nýtast þeim aðilum sem eru að hefja grásleppuveiðar í fyrsta sinn.
- b. *Viðmiðunartímabil fyrir úthlutun aflaheimilda.* Í áformunum var ekki tilgreint til hvaða tímabils skyldi horft við mat á veiðireynslu. Í umsögnum um drög að frumvarpinu komu fram ólík sjónarmið um það viðmiðunartímabil sem líta ætti til við mat á veiðireynslu. Bent var á að einfaldara væri að hafa viðmiðunartímabilið afmarkað í heild sinni og þrjú bestu veiðitímabilin myndu ráða úthlutun aflahlutdeildar. Ráðuneytið tekur undir þá ábendingu og var bráðabirgðaákvæði frumvarpsins breytt þannig að lagt er til að viðmiðunartímabilið verði frá og með 2014 til og með 2022 og þrjú bestu veiðitímabilin ráði þeirri aflahlutdeild sem úthlutað verði til fiskiskipa. Einnig er kveðið skýrar á um þá kröfu að á viðmiðunartímabilinu hafi rétturinn og grásleppuveiðileyfið verið nýtt. Þannig sé skýrt að þeir sem leiði rétt sinn af 1. mgr. 7. gr. laga um stjórn fiskveiða en hafi ekki stundað grásleppuveiðar á viðmiðunartímabilinu geti ekki fengið úthlutað aflahlutdeild verði frumvarpið að lögum.
- c. *Svæðisskipting.* Í áformum um lagasetningu var ekki nánar skilgreint hvernig svæðisskipting veiðisvæða fyrir grásleppuveiðar yrði útfærð eða hvaða sjónarmið myndu ráða skiptingunni. Var í umsögnum bent á mikilvægi þess að unnt yrði að bregðast við aflabresti, náttúrulegum sveiflum og veiðiskyldu. Í frumvarpinu er mælt fyrir um staðbundin veiðisvæði og hvar þau eru staðsett, en afmörkun veiðisvæða byggist á núgildandi reglugerð um hrognkelsaveiðar. Þá er í frumvarpinu mælt fyrir um að ráðherra sé heimilt í reglugerð að kveða á um flutning á aflamarki á milli veiðisvæða á yfirstandandi veiðitímabili ef náttúrulegar aðstæður breytast verulega.
- d. *Heimilisfesti útgerða.* Í umsögn var bent á óljósan tilgang þess að gera kröfu um heimilisfesti útgerðar innan staðbundinna veiðisvæða. Veiðarnar væru staðbundnar og mælt væri fyrir um í frumvarpinu að aflahlutdeild og aflamark yrði bundið á viðkomandi veiðisvæði sem og gerð krafa um að landað væri innan viðkomandi veiðisvæðis. Tekið er undir þá ábendingu og horfið frá kröfu um heimilisfesti útgerðar innan staðbundins veiðisvæðis.
- e. *Aflamarksstjórnun.* Í umsögn Fiskistofu var lagt til að í lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997, yrði aðeins mælt fyrir um afmörkun staðbundinna veiðisvæða grásleppu, en aðrar tillögur frumvarpsins sem varða aflamarksstjórnun grásleppu færðust í nýtt ákvæði 7. gr. a í lögum um stjórn fiskveiða. Tekið er undir ábendingu stofnunarinnar og nýrri grein bætt við frumvarpið.

6. Mat á áhrifum.

Ábyrg fiskveiðistjórn varðar almannahag og með hlutdeildarsetningu nytjastofna er fylgt stefnu stjórnvalda í fiskveiðistjórn. Kostir hlutdeildarsetningar í veiðistjórn grásleppu eru m.a. ábyrgari og fyrirsjáanlegri fiskveiðistjórn, aukinn sveigjanleiki fyrir þá sem stunda veiðarnar og einfaldari stjórnsýsla.

Með frumvarpinu er leitast við að auka verðmætasköpun til lengri tíma, enda ýtir hlutdeildarsetning jafnan undir hagræðingu og bætta afkomu í rekstri. Stjórnsýslan er vel í stakk búin

til að koma efni frumvarpsins í framkvæmd en Fiskistofa mun annast nauðsynlega stjórnáslu við framkvæmd hlutdeildarsetningar á grásleppu sem og úthlutun aflamarks til nýliða sem nánar verður útfært í reglugerð.

6.1. Áætluð fjárhagsáhrif frumvarpsins.

Þeir aðilar sem verða helst fyrir áhrifum af frumvarpinu eru þeir sem stunda veiðar á grásleppu og þær opinberu stofnanir sem koma að framkvæmd fiskveiðistjórnar. Verði frumvarpið samþykkt má ætla að eftirlit Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar með veiðunum verði einfaldara og skilvirkara, m.a. þar sem ekki þarf að fylgjast með dagafjölda hvers fiskiskips á grásleppuveiðum eins og í núgildandi kerfi.

Stjórnáslan í kringum veiðar á grásleppu verður einfaldari þar sem ekki þarf að sækja um og gefa út leyfi ár hvert þegar veiðum er stýrt með hlutdeildarsetningu og ekki verður heldur þörf á að setja nýja reglugerð fyrir hverja vertíð auk breytingarreglugerða. Verði frumvarpið óbreytt að lögum má þó ætla að aukin verkefni verði í kringum staðbundin veiðisvæði og úthlutun nýliðunaraflamarks. Samtals voru 275 leyfi gefin út á fiskveiðiárinu 2021/2022 og ef miðað er við þá tölu eru tekjur af útgáfu veiðileyfa um það bil 5 millj. kr. sem renna árlega í ríkissjóð og munu tekjur ríkissjóðs því lækka sem því nemur.

Þá mun ekki koma til þess að veiðar hvers svæðis sem ráðgjöf er veitt um verði stöðvaðar þar sem veiðum verður stjórnað með úthlutun aflahlutdeilda og aflamarks fiskiskipa og mun það auka fyrirsjáanleika við veiðarnar.

Með lögum um veiðigjöld, nr. 145/2018, var felld niður veiðigjaldaskylda af tegundum sem ekki eru í aflahlutdeild. Af því leiðir að grásleppa er samkvæmt lögnum undanþegin veiðigjaldi og ekki hefur verið innheimt veiðigjald fyrir grásleppu frá fiskveiðiárinu 2018/2019. Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður grásleppa gjaldskyld á ný. Áætlað er að tekjur af veiðigjaldi af grásleppu muni nema um 35 millj. kr. frá og með 2024. Áætluð fjárhagsáhrif á ríkissjóð vegna innheimtu veiðigjalda vegna grásleppu muni þar af leiðandi fela í sér aukningu á tekjum um 30 millj. kr. (35 millj. kr. sem koma til vegna innheimtu veiðigjalda, að frádregnum 5 millj. kr. sem falla niður þegar leyfisveitingu verður hætt).

Efni frumvarpsins felur ekki í sér aukin útgjöld þar sem framkvæmd aflamarksstjórnunar grásleppu fellur vel að öðrum verkefnum Fiskistofu er varðar hlutdeildarsetta nytjastofna. Verði frumvarpið samþykkt felur það þó í sér að Fiskistofa þarf að ráðast í ákveðnar kerfisbreytingar og áætla stofnunin að það rúmist innan núgildandi útgjaldaramma stofnunarinnar. Hlutdeildarsetning grásleppu mun því falla undir daglega starfsemi Fiskistofu, en í upphafi mun stofnunin úthluta aflahlutdeild á skip og verða aukin verkefni í kringum það.

Frumvarpið mun þó hafa áhrif á verkefni Fiskistofu sem sinnir eftirliti með grásleppuveiðum. Eftirlit með veiðunum mun einfaldast að einhverju marki, en ekki er gert ráð fyrir því að einföldun eftirlits við veiðarnar muni leiða til útgjaldalækkunar fyrir Fiskistofu. Eftirlit Fiskistofu er áhættumiðað og á meðan grásleppuveiðum stendur hefur eftirliti verið beint að þeim veiðum og öðru eftirliti sinnt minna á þeim tíma, einkum vegna meðafla við veiðarnar, sérstaklega af sjávarspendýrum.

Á móti einföldun eftirlits mun koma úthlutun aflahlutdeilda á fiskiskip og flutningur á aflamarki á milli skipa líkt og stofnunin gerir í öðrum tegundum sem sæta takmörkunum á heildarafla. Slíkur flutningur er gjaldskyldur samkvæmt gjaldskrá Fiskistofu og er því gjaldi ætlað að standa undir þeim kostnaði sem hlýst af þjónustu stofnunarinnar. Erfitt er að áætla umfang þessara flutninga og þar af leiðandi hversu mikið sértekjur stofnunarinnar muni hækka vegna innheimtu þjónustugjalda en ef miðað er við að flutningur á aflamarki og aflahlutdeild verði með svipuðum hætti og aðrar tegundir sem lúta hlutdeildarsetningu má gera ráð fyrir um

50 aflamarksfærslum (5.100 kr. þjónustugjald) og 13 aflahlutdeildarfærslum (23.900 kr. gjald fyrir færslu) á ári. Ef miðað er við framangreindar tölur mun Fiskistofa innheimta 255.000 kr. fyrir flutning á aflamarki og 310.700 kr. vegna flutnings á aflahlutdeild ásamt staðfestingu á hverju fiskveiðiári samkvæmt gjaldskrá Fiskistofu.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs muni hækka um ríflega 30 millj. kr. en fjárhagsáhrif á Fiskistofu verða óveruleg.

6.2. *Áætlun efnahagsáhrif frumvarpsins.*

Frumvarpið felur í sér möguleika til aukinnar hagkvæmni í veiðum á grásleppu. Gera má ráð fyrir að einhver hagræðing verði hjá útgerðum sem stunda grásleppuveiðar, verði frumvarpið samþykkt. Það er eðli aflamarkskerfisins að menn eru viljugri til að selja sig út úr kerfinu og hætta að stunda veiðar, en vert er að hafa í huga að aldur þeirra sem stunda grásleppuveiðar hefur hækkað og lítil nýliðun hefur orðið undanfarin ár. Í frumvarpinu er því gert ráð fyrir sérstakri úthlutun aflamarks til nýliða til að tryggja aðgengi nýrra aðila til að hefja grásleppuveiðar.

Útgáfa grásleppuveiðileyfa er í núgildandi kerfi takmörkuð við þá sem áttu rétt til slíkra leyfa á vertíðinni 1997, sbr. reglugerð nr. 58/1996, eða leiða rétt sinn frá þeim bátum. Í núgildandi veiðistjórn grásleppu geta því aðeins þeir einir hafið grásleppuveiðar sem eiga rétt til að fá grásleppuveiðileyfi. Aðgengi nýliða takmarkast nú við kaup á réttindum. Verði frumvarpið samþykkt verður möguleiki nýliða til að hefja grásleppuveiðar tryggður þannig að þeir munu geta sótt um að fá úthlutað aflamarki til að hefja veiðar án þess kostnaðar sem fellur til við kaup á aflahlutdeild.

Verði frumvarpið samþykkt má ætla að aukin tækifæri verði fyrir þá sem stunda grásleppuveiðar til að breyta rekstrarformi útgerða þar sem fyrirsjáanleiki veiðanna verður meiri. Þá munu jafnframt þeir sem stunda veiðarnar hafa meira forræði á því hvenær og hvernig þeir stunda þær og í kjölfarið gætu grásleppuveiðar orðið ákjósanlegri atvinnugrein fyrir nýja aðila.

6.3. *Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun.*

Með hlutdeildarsetningu grásleppu verður sjálfbær nýting stofnsins betur tryggð þar sem úthlutun byggist á vísindalegum grunni og auðveldara verður að stjórna aflamagni úr sjó. Þá mun breytt veiðistjórn auka sveigjanleika fyrir þá aðila sem stunda veiðarnar og skapa frekara svigrúm fyrir stjórnvöld til að setja reglur til að koma í veg fyrir óæskilegan meðafla við grásleppuveiðar, t.d. loka ákveðnum veiðisvæðum á þeim tímum þegar kópar leita á veiðisvæðin.

6.4. *Áhrif á jafnrétti.*

Markmið frumvarpsins er markvissari og hagkvæmari stjórn grásleppuveiða. Auk þess verður veiðistjórn einfaldari. Frumvarpið hefur áhrif á alla aðila sem leiða rétt sinn af 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997, og eiga rétt til að fá úthlutað leyfi til grásleppuleyfa. Ekki liggja fyrir kyngreind gögn um þá sem stunda grásleppuveiðar, en þó má leiða líkur að því að karlmenn séu í miklum meiri hluta þeirra sem stunda grásleppuveiðar og því muni frumvarpið hafa áhrif á þá. Þær breytingar sem mælt er fyrir um í frumvarpinu munu hafa í för með sér aukinn sveigjanleika til veiða, hvort sem lítið er til fjölskyldulífs eða öryggissjónarmiða, þar sem ólíklegra er að róið verði við erfiðar aðstæður innan tiltekkins dagafjölda. Getur frumvarpið því haft jákvæð áhrif á stöðu kynjanna og leitt til þess að fleiri sjái tækifæri í að stunda grásleppuveiðar.

6.5. Önnur áhrif.

Frumvarpið mun hafa áhrif á þá sem stunda grásleppuveiðar. Það er hópur fólks sem jafnan er sjálfstætt starfandi í lítilli eða meðalstórri útgerð. Samþykkt frumvarpsins mun auka sveigjanleika fyrir þessa aðila og þá sem hafa áhuga á að hefja grásleppuveiðar.

Frumvarpið mun ekki hafa teljandi áhrif á menntun og rannsóknir. Með mögulegri samþjöppun veiðiheimilda í grásleppu á tilteknum veiðisvæðum og aukinni hagkvæmni við veiðarnar má þó gera ráð fyrir að svigrúm geti skapast fyrir frekari nýsköpun þegar kemur að grásleppuveiðum til framtíðar.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni eru afmörkuð staðbundin veiðisvæði grásleppu. Sérstaða grásleppuveiða er að um er að ræða staðbundna auðlindanýtingu í sjó. Í ákvæðinu er lagt til að lögfesta staðbundin veiðisvæði sem verða sjö talsins og óbreytt frá afmörkun samkvæmt núgildandi reglugerð um hrognkelsveiðar. Vegna þeirra takmarkana sem lagt er til í frumvarpinu að verði settar varðandi framsal aflahlutdeildar og flutning aflamarks er lagt til að veiðisvæðin verði afmörkuð með lögum.

Þá er í b-lið lagt til að uppfæra lagatíðisun í 2. mgr. 7. gr. laganna en þar er vísað til 7. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 38/1990, sem endurútfærin hafa verið sem lög nr. 116/2006 og er ákvæðið nú að finna í 8. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006.

Um 2. gr.

Með greininni er lagt til að sérákvæði um sviptingu leyfis til grásleppuveiða falli brott, enda ekki þörf á að mæla fyrir um sviptingu grásleppuveiðileyfis verði frumvarpið samþykkt.

Um 3. gr.

Í greininni er mælt fyrir um að ráðherra sé heimilt að úthluta aflamarki til fiskiskipa til veiða á grásleppu á grundvelli aflahlutdeildar skips á hverju staðbundnu veiðisvæði. Grásleppuveiðar eru heimilar innan staðbundinna veiðisvæða eins og þau eru afmörkuð í 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997. Þá er í greininni einnig mælt fyrir um að fiskiskipum sé skylt að vera skráð innan staðbundinna veiðisvæða og landa þar.

Þar sem Fiskistofa hefur ekki eftirlit með almennum flutningi fiskiskipa er mælt fyrir um að sé fiskiskip með aflahlutdeild í grásleppu flutt á milli veiðisvæða falli aflahlutdeild í grásleppu niður við flutninginn. Þannig verði tryggt að aflahlutdeild haldist innan viðkomandi veiðisvæðis.

Einnig er mælt fyrir um að ráðherra skuli í reglugerð kveða nánar á um skipulag grásleppuveiða og veiðitímabil, en þau geta verið misjöfn innan veiðisvæðanna. Um greinina vísast að öðru leyti til kafla 3.1.

Um 4. gr.

Í greininni er mælt fyrir um nýliðunaraflamark sem lagt er til að dregið verði frá heildarafla grásleppu skv. 3. mgr. 8. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, en þar segir að aflamark veiðiskips á hverju fiskveiðiári, veiðitímabili eða vertíð ráðist af leyfðum heildarafla í viðkomandi tegund og hlutdeild skipsins í þeim heildarafla skv. 2. mgr. þeirrar greinar að frá-dregnu hlutfalli af magni hvernar tegundar sem skuli vera 5,3%. Þannig er lagt til að 5,3% af heildarafla grásleppu verði úthlutað með aflamarki til nýliða sem eru að hefja grásleppuveiðar í fyrsta skipti. Það eru aðilar sem ekki hafa áður stundað grásleppuveiðar, hvorki átt rétt eða

haft leyfi til grásleppuveiða áður, hvort sem er í eigin nafni eða í nafni lögaðila í þeirra eigu. Nýliðunaraflamarki grásleppu er ætlað að auðvelda nýliðum að hefja grásleppuveiðar án þessa að þurfa byrja á að fjárfesta í aflahlutdeild með tilheyrandi kostnaði. Í greininni er kveðið á um að ráðherra mæli nánar fyrir um úthlutun aflamarks til nýliða í reglugerð. Þar verði skilgreint hvaða skilyrði þurfi að uppfylla til að teljast nýliði, hvert verði hámarksaflamark sem nýliði geti fengið úthlutað sem og hversu oft sé heimilt að úthluta aflamarki til nýliða. Einnig verði í reglugerð mælt fyrir um hvernig því aflamarki sem ekki tekst að úthluta til nýliða en hefur verið dregið frá heildarafla skuli úthlutað innan hvers fiskveiðiárs. Þá er gert ráð fyrir að Fiskistofa annist framkvæmdina og úthlutun til nýliða. Þá er í ákvæðinu mælt fyrir um heimild Fiskistofu til að taka þjónustugjald fyrir úthlutunina í samræmi við gjaldskrá stofnunarinnar.

Um 5. gr.

Í greininni er lagt til að óheimilt verði að framselja aflahlutdeild í grásleppu á milli staðbundinna veiðisvæða, þ.e. á milli þeirra sjö veiðisvæða sem lagt er til að verði lögfest í 1. mgr. 7. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 57/1997. Með banni á framsali aflahlutdeildar verði tryggt að aflahlutdeild innan tiltekinna veiðisvæða hverfi ekki af viðkomandi svæði þótt samþjöppun í aflahlutdeildum geti orðið innan hvers staðbundins veiðisvæðis. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar í kafla 3.3.

Um 6. gr.

Lagt er til að hámarksaflahlutdeild grásleppu megi ekki fara yfir 2%. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar í kafla 3.4.

Um 7. gr.

Í greininni er lögð til sú meginregla að óheimilt verði að flytja aflamark í grásleppu á milli skipa sem skráð eru á sama staðbundna veiðisvæði eins og þau eru afmörkuð í lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997. Í greininni er einnig mælt fyrir um að ráðherra verði heimilt með reglugerð að kveða á um flutning á aflamarki á milli veiðisvæða á yfirstandandi veiðitímabili ef náttúrulegar aðstæður breytast verulega innan veiðisvæðis. Flutningur aflamarks verði því aðeins heimill í undantekningartilvikum og að undangenginni staðfestingu á að náttúrulegar aðstæður hafi breyst verulega á hverju veiðisvæði, svo sem af Hafrannsóknastofnun eða öðrum þar til bærum aðila sem getur metið náttúrulegar aðstæður veiðisvæðisins. Getur slíkt t.d. átt við ef grásleppa hverfur af staðbundnu veiðisvæði og algjör aflabrestur verður. Flutningur aflamarks í þessum undantekningartilvikum er þó aðeins heimill til eins veiðitímabils í senn. Þannig verði unnt að heimila þeim sem eiga aflahlutdeild og hafa fengið úthlutað aflamarki að flytja sig tímabundið á milli svæða til að stunda veiðar.

Um 8. gr.

Lagt er til að við lögin bætist nýtt bráðabirgðaákvæði sem mælir fyrir um hlutdeildarsetningu grásleppu. Verði frumvarpið samþykkt óbreytt munu skip sem hafa rétt til að fá grásleppuveiðileyfi skv. 1. mgr. 7. gr. gildandi laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997, og hafa stundað grásleppuveiðar, fá úthlutað aflahlutdeild á grundvelli veiðireynslu. Þá er einnig mælt fyrir um að veiðireynsla skuli metin á grundvelli þriggja bestu veiðitímabila á viðmiðunartímabilinu frá og með 2014 til og með 2022. Í því felst að skip sem hafa rétt til að fá grásleppuveiðileyfi fá úthlutað aflahlutdeild á grundvelli veiðireynslu þriggja bestu veiðitímabila sem leyfið var nýtt á viðmiðunartímabilinu. Þannig er lagt til að horfið

verði frá meginreglu 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, þar sem aflahlutdeild í grásleppu skuli úthlutað á grundvelli aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabila. Þar sem grásleppuveiðar standa jafnan yfir í stuttan tíma á hverju ári og aflabrögð eru oft misjöfn milli ára er lagt til með tilliti til málefnalegra sjónarmiða og sanngirnissjónarmiða að viðmiðunartímabilið nái yfir lengra tímabil og úthlutun aflaheimilda byggist á veiðireynslu á þremur bestu veiðitímabilunum. Þannig skiptir ekki máli hvort réttindi hafi verið í geymslu hjá Fiskistofu hluta af viðmiðunartímabilinu heldur að þau hafi verið virkjuð og stundaðar hafi verið veiðar innan tímabilsins. Með lengra viðmiðunartímabili verður einnig tryggt að þeir sem hafa hafið grásleppuveiðar síðustu ár fái úthlutað aflahlutdeild með tilliti til veiðireynslu sinnar á þeim árum.

Um afmörkun viðmiðunartímabilsins vísast að öðru leyti til umfjöllunar í kafla 3.5 og 4.

Um 9. gr.

Gert er ráð fyrir að lögin öðlist gildi 1. september 2023, verði frumvarpið samþykkt. Þá er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins komi til framkvæmda við grásleppuveiðar vorið 2024. Nokkur undirbúningur þarf að eiga sér stað áður en grásleppuveiðar hefjast og ætti að vera fullnægjandi svigrúm fyrir setningu reglugerða ef frumvarpið verður samþykkt á vorþingi 2023, og fyrir Fiskistofu og sjómenn að gera viðeigandi breytingar áður en veiðar hefjast.