# ÁFORM UM LAGASETNINGU

*– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.*

| | |
|---|---|
| **Málsheiti og nr.** | MAR22060106 Frumvarp til laga um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða og lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands (veiðistjórn grásleppu). |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** | Matvælaráðuneyti<br>Skrifstofa sjávarútvegs |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | ☐ Já<br>☒ Nei |
| **Dags.** | 5. janúar 2023 |

## A. Úrlausnarefni

### 1. Forsaga máls og tilefni

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 bátar hafa. Slík fiskveiðistjórn hefur haft kosti vegna þess hve auðvelt er að stýra því hvaða magn er veitt hverju sinni og hagkvæmni hefur aukist. Á þennan hátt hafa sjálfbærar veiðar verið tryggðar, verið hvatning til nýsköpunar þar sem aðilar reyna að fá sem mest verðmæti úr aflahlut sínum og stuðlað að bættri umgengni um auðlindina. Veiðar í grásleppu hefur verið stjórnað með sóknarmarki, í formi dagafjölda eða stöðvunar veiða þegar afli er kominn yfir ráðlagðan hámarksafla í samræmi við ráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar. Veiðistjórn grásleppu hefur sætt gagnrýni fyrir að vera ómarkviss og ófyrirsjáanleg og hafa ókostir kerfisins komið vel í ljós síðustu ár. Þá hefur fjöldi þeirra sem nýta leyfi dregist saman síðustu ár, að meðaltali hafa 217 leyfi verið virkjuð árlega á árunum 2018-2022 miðað við 278 leyfi að meðaltali á ári yfir árin 2013-2017. Á árinu 2021 voru útgefin grásleppuveiðileyfi samtals 182 og höfðu ekki verið færri síðan 2007. Lagt er því til að setja skipum aflahlutdeild í grásleppu til að auka fyrirsjáanleika við veiðarnar sem og tryggja betur sjálfbærni og markvissari veiðar. Aflahlutdeild einstakra skipa verði ákveðin með tilliti til aflareynslu sem fengin hafi verið á grundvelli leyfis sem skráð er á viðkomandi skip. Sambærilegt mál var flutt á 151. þingi, þingskjal 626 – 419. mál, en þá einnig með veiðistjórn sandkola og hryggleysingja.

### 2. Hvert er úrlausnarefnið?

Á undanförnum árum hefur veiðistjórn grásleppu sætt gagnrýni fyrir að vera ómarkviss og ófyrirsjáanleg fyrir þá sem stunda veiðarnar. Á grásleppuvertíðinni 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 veiði hófst. Hafði það m.a. þýðingu að veiðar í innanverðum Breiðafirði eru heimilaðar síðar en á öðrum svæðum vegna áhrifa þeirra á æðarvarp og dúntekju. 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 báta sem virkja leyfin getur verið misjafn, og fer það eftir gæftum, verði, veðri o.fl. Leyfi þessi eru framseljanleg milli báta. Með hlutdeildarsetningu á grásleppu verður auðveldara að stýra því magni sem veitt er hverju sinni og hagkvæmni veiðanna eykst. Jafnframt sem tryggt verður að veiðarnar verði sjálfbærar, en einnig getur hlutdeildarsetning orðið hvati til nýsköpunar þar sem aðilar reyna að fá sem mest verðmæti úr aflahlut sínum og stuðlað að bættri umgengni um auðlindina.

### 3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Helstu ókostir núverandi veiðistjórnar felast í því að hún er á köflum ómarkviss og ófyrirsjáanleg með tilliti til þess að fylgt sé ráðgjöf, þ.e. að veitt 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. Núverandi veiðistjórnun hefur þar af leiðandi neikvæð áhrif fyrir þá sjómenn sem stunda grásleppuveiðar þegar kemur að öryggi þeirra. Auk þess er breytilegt á milli ára hversu margir virkja leyfi til veiðanna. Einnig er það ókostur að ekki liggur fyrir í byrjun vertíðar hversu marga daga hverjum leyfishafa sé heimilt að stunda veiðarnar. Enda þótt reynsla vertíðarinna 2020 hafi sýnt að stjórnvöldum tókst að halda heildarveiði nálægt ráðlögðum afla með stöðvun veiðanna kom sú aðgerð mjög misjafnlega við einstakar útgerðir þar sem sumar 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. Þá hafa núgildandi lagaákvæði ekki leitt til aukinnar nýliðunar í greininni og því er lagt til að í frumvarpinu verði mælt fyrir um nýliðunaraflaheimild í grásleppu, þannig að nýir aðilar geti fengið úthlutað aflamarki yfir tiltekið tímabil til að hefja grásleppuveiðar. Einnig má ætla að með hlutdeildarsetningu grásleppi verði unnt að breyta rekstrarformi útgerða og auka fyrirsjáanleika veiða sem muni leiða til aukinnar nýliðunar innan greinarinnar.

## B. Markmið

### 1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Markmið í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar er að styrkja sjálfbærni auðlindanýtingar og efla vernd og viðgang viðkvæmra vistkerfa á grunni vistkerfisnálgunar. Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda vegna framleiðslu og auðlindanýtingar. Efla hugmyndafræði hringrásar við veiðar, framleiðslu og hámarksnýtingu afurða. Ásamt því að tryggja matvælaöryggi í þágu heilsu fyrir alla og hámarka velferð dýra í allri framleiðslu. Þá er í stjórnarsáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstri hreyfingarinnar - græns framboðs lögð áhersla á jafnvægi efnahagslegra, samfélagslegra og umhverfislegra þátta þegar kemur að nýtingu auðlinda.

### 2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Að veiðistjórn grásleppu verði einfaldari, markvissari og fyrirsjáanlegri og einnig að hagkvæmni og sjálfbærni veiðanna aukist.

## C. Leiðir

### 1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Áframhaldandi ómarkviss veiðistjórnun og ófyrirsjáanleiki við grásleppuveiðar. Ósjálfbærar veiðar þar sem ekki verður náð fullum verðmætum, auk þess sem umgengni um auðlindina er ófullnægjandi og mikill meðafli verður áfram vandamál.

### 2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Ákvæði laganna hvað varðar veiðistjórnun grásleppu er það afgerandi að önnur úrræði s.s. setning reglugerðar kemur ekki til álita.

### 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Gert er ráð fyrir breytingum á ákvæðum laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 er varðar úthlutun aflaheimilda og framsal, nýliðun og aflareynslu. Einnig er gert ráð fyrir breytingum á lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997 er varðar staðbundin veiðisvæði grásleppu.

## D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

### 1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Lagt til að hlutdeildarsetja grásleppu og að aflahlutdeild einstakra skipa skuli ákveðin með tilliti til aflareynslu sem fengin hafi verið á grundvelli leyfis sem skráð er á viðkomandi skip á tilteknu tímabili. Áformað er að samanlögð aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila, einstaklinga eða lögaðila, eða í eigu tengdra aðila, nemi aldrei hærra hlutfalli af heildaraflahlutdeild í grásleppu en 2%. Ef miðað er við aflahæsta skip hverrar vertíðar, t.d. á árunum 2014-2016, er meðalhámarksaflahludeild vertíðarinnar 1,2%. Verði frumvarpið að lögum er því svigrúm fyrir þá sem stunda grásleppuveiðar til að auka nokkuð heimildir sínar. Hafa ber þó í huga í þessu

sambandi að dæmi eru um að útgerð reki tvö til þrjú skip sem stunda grásleppuveiðar og því segir hámarksafli á skip ekki endilega til um hver hámarksafli er á útgerð.

Þá er lagt til að aflaheimildir í grásleppu verði svæðisskiptar og að framsal aflaheimilda verði eingöngu heimilt innan tiltekinna svæða og framsal milli svæða verði óheimilt. Þannig verði tryggt að aflaheimildir hverfi ekki af tilteknum svæðum en veiti samt sem áður möguleika til hagkvæmari veiða innan svæðanna. Þá er lagt til að sérstakur nýliðunarpottur fyrir grásleppu verði settur á í gegnum 5,3% kerfið og Fiskistofu verði falið að halda utan um úthlutun þess til nýliða. Bent hefur verið á að ekki hefur verið mikil nýliðun í grásleppuveiðum síðast liðin 10 ár þrátt fyrir að kostnaður við að hefja veiðar sé ekki hár. Ef að hlutdeildarsetning leiðir til aukinnar hagkvæmni í greininni er hugsanlegt að verðmæti aflaheimilda muni aukast og því verði kostnaðarsamara að hefja grásleppuveiðar verði frumvarpið að lögum. Lagt er til að úthlutun nýliðunaraflamarks í grásleppu yrði til nokkurra ára og að þeim tíma liðnum hafi viðkomandi sjómanni tekist að kaupa sér varanlegar aflaheimildir. Nýliðunaraflamark í grásleppu verði gjaldfrjálst að undanskilinni greiðslu veiðigjalda og þjónustugjalda. Lagt er til að ráðherra verði veitt heimild til setningar reglugerðar um nýliðunaraflamark, þar sem komi fram hverjir geti sótt um nýliðunaraflamark, á hvaða tímamarki, hámarksaflamark fyrir nýliða og hvernig ráðstafa skuli því nýliðunaraflamarki sem ekki er sótt um. Þá er einnig lagt til að ráðherra verði heimilt að mæla fyrir um m.a. veiðitímabil, meðafla, umgengni við auðlindina og veiðarfæri í reglugerð.

2. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**

   Gert er ráð fyrir breytingum á 1. mgr. 7. gr. og 21. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997. Þá verði gerðar breytingar á 8., 9., 13. og 15. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 ásamt því að nýtt ákvæði til bráðabirgða bætist við lögin.

## E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

   Frumvarpið kemur inn á svið jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrár og atvinnufrelsi skv. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt núgildandi lögum eru grásleppuveiðar takmarkaðar við ákveðinn hóp, en um 450 skip hafa leyfi til grásleppuveiða. Verði frumvarpið að lögum munu aðeins þau skip sem hafa rétt til grásleppuveiða og nýtt leyfið á tilteknu tímabili fá úthlutað aflahlutdeild með tilliti til veiðireynslu og verður því atvinnuréttindum leyfishafa ekki raskað.

2. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?** Nei

3. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?** Nei

## F. Samráð

1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?** Hagsmunaaðilar eru handhafar grásleppuveiðileyfa. Í gildandi lögum eru grásleppuveiðar takmarkaðar við ákveðinn hóp sem rétt hefur til að stunda þær veiðar á grundvelli opinbers leyfis. 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 fá leyfi fyrir hverja vertíð og fara á grásleppuveiðar. Einhver réttindi til að fá leyfi hafa verið sett í geymslu hjá Fiskistofu, t.d. vegna þess að skip skortir haffæri eða af öðrum ástæðum. Þá hafa einhver skip rétt til að fá leyfi en leyfin eru ekki virkjuð á grásleppuvertíðinni þar sem skipin fara ekki á veiðar.

2. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?** Nei

3. **Samráð sem þegar hefur farið fram**

   Samráð hefur ekki farið fram, en sambærilegt mál var flutt á 151. þingi, þingskjal 626 – 419. mál, en þá einnig með veiðistjórn sandkola og hryggleysingja. Í því máli var haft samráð í gegnum Samráðsgátt stjórnvalda sem og með fundum með hagsmunaaðilum. Þá hafa borist ábendingar og athugasemdir frá hagsmunaaðilum sem litið var til við vinnslu áformaskjalsins.

4. **Fyrirhugað samráð**

Fyrirhugað samráð verður í gegnum Samráðsgátt stjórnvalda, markmið hennar er að auka gagnsæi og möguleika almennings og hagsmunaaðila á þátttöku í stefnumótun, reglusetningu og ákvarðanatöku opinberra aðila.

**G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er**

1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal**

**H. Næstu skref, innleiðing**

1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?** Já, fylgt hefur verið leiðbeiningum um vandaða löggjöf frá Stjórnarráði Íslands.
2. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?** Fiskistofa þarf svigrúm til undirbúnings og gera breytingar á aflaskráningarkerfi sínu á þann veg að grásleppa yrði kvótasett fisktegund. Einnig þarf svigrúm til að innleiða nýliðunaraflamark og setja reglugerð þar um. Gert er ráð fyrir að áformaðar breytingar taki gildi á veiðitímabilum grásleppu vorið 2024.
3. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?** Öflugt fiskveiðistjórnunarkerfi er til staðar og ætla má að við hlutdeildarsetningu grásleppu munu áhrif kerfisins stuðla að margvíslegum ávinning við veiðarnar.
4. **Mælikvarðar á árangur og útkomu**

   Veiðarnar verða hagkvæmari og fyrirsjáanlegri, og auknar líkur á nýliðun, umgengni um auðlindina mun batna og minna verður um óæskilegan meðafla, svo sem sjávarspendýr og sjófugla.
5. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**

   Já, hægt er að meta árangurinn með margvíslegum hætti, t.d. fjárhagslegum ávinning, aukinni verðmætasköpun, minna brottkasti og betri veiðistýringu.

**I. Annað**

**J. Fylgiskjöl**

1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.**